

**La Comunidad Económica
Europea: banco central
único y moneda común.
Azaroso camino**

Alma Chapoy Bonifaz



CUADERNOS DE ECONOMÍA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS



**COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA:
BANCO CENTRAL ÚNICO Y MONEDA
COMÚN. AZAROSO CAMINO**

por

ALMA CHAPOY BONIFAZ

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
1993**

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Dr. José Sarukhán Kérmez

Rector

Dr. Francisco Barnés de Castro

Secretario General

Mtro. Mario Melgar Adalid

Coordinador de Humanidades

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Lic. Benito Rey Romay

Director

Dr. José Luis Rangel Díaz

Secretario Académico

Lic. Víctor Manuel Bernal Sahagún

Secretario Técnico

María Dolores de la Peña

Jefa del Departamento de Ediciones

Edición al cuidado de Presentación Pinero

©Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Primera edición: 1993

ISBN 968-36-2921-0

Derechos reservados conforme a la ley

Impreso y hecho en México.

Printed and made in Mexico

ÍNDICE

LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA	7
1. Orígenes	7
2. Sus instituciones	17
3. Su importancia creciente	19
4. La membresía en la CEE	27
HACIA LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA	35
1. Antecedentes	35
2. El sistema monetario europeo	40
UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA	53
1. Los primeros pasos	53
2. El Informe Delors	56
3. La posición del Reino Unido en torno a la unión monetaria	60
4. La posición alemana sobre la UEM	67
5. Amenazas a la estabilidad del SME en la transición hacia la UEM	70
6. Avances hacia la UEM (1990-1991)	76
7. La cumbre de Maastricht (9 a 11 de diciembre de 1991)	85
8. El sistema europeo de bancos centrales (SEBC)	89
9. La coordinación de la política fiscal	93
10. La unión política	100
11. Cohesión económica y social	105
12. El marco alemán frente a la ECU	106
CONSIDERACIONES FINALES	129
APÉNDICE	134
Los otros bloques comerciales	134

LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA

Antes de abordar el tema central de este trabajo —la unión económica y monetaria—, presentamos un marco de referencia, y ofrecemos para ello información general sobre la Comunidad Económica Europea, empezando por sus antecedentes históricos.

1. ORÍGENES

Aunque por lo general se considera que los movimientos hacia la integración y cooperación europea en los campos económico, político, militar y cultural se iniciaron al concluir la segunda guerra mundial, el origen de tales esfuerzos paneuropeos se encuentra, en realidad, en la herencia cultural común del continente, pues los intentos por alcanzar la unidad europea se remontan a las contribuciones grecorromanas.

El Imperio romano unificó buena parte de Europa, aunque es preciso destacar que esto se basó en la fuerza de la conquista. En la Edad Media, el poder de la Iglesia católica dio cierto grado de unidad a una vasta extensión del continente.

También en la Edad Media, las conquistas militares de Carlomagno constituyeron la base de un vastísimo imperio que incluyó buena parte de la Europa continental. Aunque el Imperio carolingio se desintegró menos de un siglo después de la muerte de Carlomagno, su importancia es fundamental para la historia europea. Por ejemplo, con la conquista de Alemania, ese territorio se incorporó por primera vez a la corriente principal del desarrollo cultural de Occidente.

Como legislador, Carlomagno siguió el modelo del Imperio

romano; protector de las letras, creó numerosas escuelas. Por desgracia, su obra política no le sobrevivió; pero durante su reinado, al controlar políticamente una gran extensión, Carlomagno pudo uniformar en ella aspectos básicos de la economía, como la moneda y los impuestos.

Las regiones que incluyó el Imperio carolingio, constituyeron el bosquejo del área geográfica dentro y alrededor de la cual tuvo lugar el subsecuente desarrollo de la historia de Occidente. Por ello, en términos generales, puede afirmarse que en un sentido geográfico e histórico, Carlomagno "hizo" a Europa.

Con el Renacimiento y la Reforma, la unidad religiosa fue remplazada por pugnas entre iglesias cristianas rivales, lo cual engendró cruentas luchas en los siglos XVI y XVII. Del mismo modo, hubo fuertes rivalidades entre los imperios coloniales, encabezados por España, Portugal, Francia, Holanda e Inglaterra.

Al iniciarse el siglo XIX, el genio militar de Napoleón y su carácter de estadista de primer rango le hicieron concebir ambiciosos proyectos para crear una federación de los estados europeos y aniquilar el poderío inglés; con el fin de conseguir sus propósitos puso en práctica una política expansiva basada en el poder de las armas.

Años después aparecieron varios estados nacionales independientes —como Italia y Alemania—, cuyas rivalidades e intentos por establecer hegemonía sobre sus vecinos condujeron a frecuentes conflictos, que culminaron en las dos guerras mundiales.

Por lo hechos apuntados en párrafos anteriores, durante siglos, el deseo de unidad europea fue sólo el sueño de algunos pensadores: Erasmo en su *Lamento de la paz* (1517); Maximiliano de Béthune, duque de Sully, en *El gran plan*; Emeric Crucé propuso en *Le Nouveau Cynée* (1623) una organización para la paz y una corte de arbitraje. También en el siglo XVII, William Penn escribió sobre el mismo tema en su *Ensayo hacia el presente y futuro de la paz en Europa* (1693). Una contribución que ejerció gran influencia fue la del Abad de Saint Pierre, cuyo *Proyecto para la paz perpetua* (1713) fue condensado y republicado en 1761 por Juan Jacobo Rousseau. Propuestas similares provinieron de Emanuel Kant en

Sobre la paz perpetua (1795) y de Jeremy Bentham en sus *Principios de la ley internacional* (1789).¹

Aunque, como ya se apuntó, el siglo XIX presenció el surgimiento de muchos estados nacionales independientes en Europa y el crecimiento en muchos países de poderosos movimientos nacionalistas, varios pensadores insistieron en la necesidad de la unidad. Por ejemplo, para Giuseppe Mazzini, el logro de la independencia nacional de su propio país, Italia, era el primer paso hacia la construcción de la unidad en Europa. Víctor Hugo fue también un apasionado abogado de la paz universal y de la creación de los Estados Unidos de Europa.

Después de la primera guerra mundial, hubo renovados intentos por promover la unidad. Uno de los más trascendentes fue el emprendido por el conde austriaco Richard Coudenhove-Kalergi, que en 1923 publicó *Panuropa*, que sirvió de base a la fundación del movimiento de unión paneuropeo. El estadista francés Aristide Briand apoyó ese movimiento y, ante la entonces recientemente creada Liga de las Naciones, propuso una unión federal en Europa. Sin embargo, la iniciativa fue abandonada al sobrevenir la gran depresión a principios de los años treinta, que condujo a una elevación de las tarifas y otras barreras comerciales en Europa, y llevó al poder a Adolfo Hitler en Alemania.

Durante la segunda guerra mundial, los nazis apoyaron la idea de la unidad en Europa, como un instrumento de su propia hegemonía y una barrera ante el comunismo. Por su parte, los aliados trataron de promover una organización que en la posguerra uniera a los pueblos europeos.

Era clara la necesidad de acabar con el proteccionismo y las guerras comerciales que siguieron a la gran crisis iniciada en 1929, las cuales, junto con los nacionalismos, habían conducido a la segunda guerra mundial. Europa era además escenario de los conflictos de intereses coloniales entre las grandes metrópolis (Inglaterra, Holanda, Francia y Alemania).

En este contexto, los gobiernos en el exilio de Bélgica, Holanda

¹ *Encyclopaedia Britannica*, Encyclopaedia Britannica Inc. William Benton Publisher, Estados Unidos, 1971, t. 8, p. 890.

y Luxemburgo hicieron en 1943 el esbozo de lo que sería el Benelux. En septiembre de 1944 firmaron en Londres el acuerdo por medio del cual se abolieron los aranceles entre esos tres países y se estableció un arancel común frente a terceros; todo ello con el fin de facilitar la recuperación económica de los países participantes, en cuanto terminara la conflagración mundial. El acuerdo de unión aduanera entró en vigor en 1948.² El Benelux constituye un antecedente en pequeña escala —pero con cierto éxito— de la futura unión económico-europea.

Al terminar la guerra concluyó también la época de dominación del globo por los países europeos. Existía ya otra relación de fuerzas: Estados Unidos y la Unión Soviética se habían convertido en los principales actores en la escena mundial. Las otrora metrópolis —fundamentalmente Inglaterra y Francia— fueron obligadas a renunciar a la mayor parte de sus posesiones de ultramar, si bien el Reino Unido conservó cierto poder como centro de la Commonwealth. Europa estaba constituida por un grupo de pequeños y medianos países dependientes de la protección de los dos superpoderes rivales: en el este, la Unión Soviética determinó la instalación de gobiernos socialistas; en el oeste, Estados Unidos dio pasos para apoyar a los nuevos regímenes democráticos. Y cuando se iniciaba penosamente el trabajo de reconstrucción, las relaciones entre los dos grandes poderes se deterioraron a tal grado que Europa se halló dividida por la nueva frontera creada por la “guerra fría”.

La aparición de regímenes socialistas en la parte oriental del continente y las disputas hegemónicas entre la Unión de Repúblicas

² La unión aduanera es un territorio aduanero único, dentro del cual se han eliminado los aranceles y otras restricciones al comercio para los países miembros de la unión, manteniéndose un arancel externo común frente a terceros países. Se diferencia de las áreas de libre comercio en que en éstas existe el libre comercio entre los miembros, pero se permiten también aranceles nacionales distintos para terceros países. A causa de su política de aranceles comunes y de la necesidad de cierto grado de integración de las políticas fiscales y monetarias de los países miembros, una unión aduanera exige cierto grado de unión política. (Arthur Seldon y F. G. Pennance, *Diccionario de Economía*, Barcelona, Oikos-tan, S.A. Ediciones Villassar de Mar, 1967, 553 pp.)

Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos a finales de la década de los cuarenta, hicieron que para Europa Occidental —situada en el centro de ese mundo bipolar— fuera imperativo fortalecerse; la principal vía para lograrlo era tomar acciones decididas y firmes en favor de la unidad. A raíz del discurso en que Winston Churchill llamó a la unidad europea (Zurich, septiembre de 1946), se formó un movimiento que convocó a un congreso en La Haya (mayo de 1948), el cual reunió a líderes federalistas y a otros grupos para discutir planes de acción. De allí surgió un nuevo organismo, el Consejo de Europa (mayo de 1949), que, debido a las divergencias entre los participantes, fue incapaz de satisfacer muchas de las esperanzas cifradas en él.³

Antes del surgimiento del Consejo de Europa, en 1947, la Organización de Naciones Unidas (ONU) estableció, como la primera de sus comisiones económicas regionales, la Comisión Económica para Europa (ECE, con sede en Ginebra), la cual reflejó la esperanza de la inmediata posguerra de que todos los países europeos pudieran trabajar unidos dentro de la estructura de una sola organización. Su objetivo fue promover la cooperación económica en una Europa total, esto es, incluidos el Reino Unido y la URSS, y rehabilitar el continente, que a la sazón contaba con 700 millones de habitantes. Aunque varios países europeos no obtuvieron la membresía en las Naciones Unidas hasta 1955, pudieron participar en la ECE durante los difíciles primeros años de posguerra. Pero, a poco de establecida se acentuaron las fricciones entre Estados Unidos y la URSS, y ello trajo como consecuencia que dicha institución no pudiera cumplir

³ Sin embargo, el Consejo de Europa constituyó un foro útil para las discusiones y las negociaciones intergubernamentales entre parlamentarios europeos. Los gobiernos miembros firmaron varios acuerdos sobre cuestiones culturales, sociales y legales. Las cuestiones militares fueron excluidas de los términos de referencia del Consejo de Europa, y la cooperación en esta esfera se desarrolló en una serie separada de organizaciones, la más importante de las cuales es la organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN). La admisión de Alemania Occidental en la OTAN en mayo de 1955, condujo a la formación en Europa Oriental, en el mismo mes de otra alianza militar como contraparte: el Pacto de Varsovia, que tomó la forma de un acuerdo de defensa mutua entre la URSS y sus satélites europeos.

con sus propósitos originales de ser el principal instrumento de la cooperación económica europea y de la coordinación de un programa de recuperación que abarcara a toda Europa.

En julio de 1947, la URSS rechazó la oferta de ayuda estadounidense bajo el Plan Marshall. Después de eso, los países de Europa Occidental establecieron su propia agrupación para administrar la asistencia proporcionada por Estados Unidos.

Fue así como el 16 de abril de 1948 quedó constituida la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) por los 16 países⁴ que aceptaron la propuesta presentada por el entonces secretario de Estado estadounidense, general Marshall, para la realización de un programa de reconstrucción económica en la posguerra. Al efecto, los miembros de la OECE se comprometieron a elaborar y ejecutar programas de conjuntos de recuperación, a promover el desarrollo de la producción y a fomentar el máximo intercambio comercial, estableciendo un sistema multilateral de comercio y pagos y poniendo fin a las restricciones.

Como respuesta al Plan Marshall, la URSS y los países de Europa Oriental crearon el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME o Comecon). Fundado en Moscú en enero de 1949, el CAME promovió la cooperación económica entre sus miembros.

El Plan Marshall —que entre 1948 y 1952 distribuyó entre los países beneficiados, en forma de ayuda directa, 13 mil millones de dólares— y los programas de la OECE tuvieron resultados casi inmediatos: en los primeros años de posguerra, la actividad económica

⁴ Austria, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Grecia, Países Bajos, Irlanda, Islandia, Italia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía; Alemania Occidental se incorporó en 1949 como miembro de pleno derecho. El 30 de septiembre de 1961, la OECE fue sustituida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyas metas son: a) promover el bienestar económico y social de los miembros mediante la coordinación de sus políticas económicas y, b) contribuir al buen funcionamiento de la economía mundial, estimulando y armonizando los esfuerzos de sus miembros en favor de los países subdesarrollados. A los diecisiete países que integraban la OECE se sumaron Australia, Canadá, España, Estados Unidos, Finlandia, Japón y Nueva Zelanda, con lo cual el número de miembros de la OCDE ascendió a veinticuatro.

européa dependió en gran parte de las manufacturas estadounidenses; sin embargo, en poco tiempo la situación se modificó palpablemente, pues en 1950 se había rebasado ya el volumen de intercambios comerciales de 1939 entre los países miembros.

No satisfechos con los logros en materia comercial de la OECE y de la pequeña área que formaba el Benelux, algunos países europeos concibieron la idea de llevar a cabo la unificación "por sectores", esto es, establecer un mercado único para un número limitado de bienes dentro de un área geográfica determinada. Este tipo de arreglos abarcaría gradualmente más productos y más países, hasta conseguir la unificación total de Europa.

Así surgió el 18 de abril de 1951 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) de acuerdo con el plan propuesto por el ministro francés Robert Schuman, uno de los máximos inspiradores del movimiento paneuropeo; dicha organización tenía el propósito de distribuir racionalmente la producción de esos dos productos y elevar el nivel de vida de los trabajadores del ramo. Para algunos, la CECA —y no el Benelux— fue el primer paso hacia la integración europea. Suscribieron el Tratado que dio origen a aquel organismo: la República Federal Alemana (RFA), Bélgica, Francia, Países Bajos, Italia y Luxemburgo, quedando la sede en este último país.

En estos esfuerzos unificadores no puede dejar de mencionarse a otro de los "patriarcas" europeístas, Jean Monnet, que en 1956 creó un comité en favor de unos Estados Unidos de Europa.

Alentados por el espíritu integrador, los ministros de Relaciones Exteriores de los países que formaban la CECA, reunidos en Mesina (junio de 1955), decidieron estrechar los vínculos entre sus países y encargaron a un comité de expertos esbozar los principios de una eventual organización económica de carácter supranacional. En abril de 1956, ese comité presentó el Informe Spaak,⁵ según el cual, y tras las reuniones de Venecia y Bruselas (mayo y junio de 1956), los ministros de los seis países arribaron a un proyecto

⁵ El Informe Spaak debe su nombre a Paul Henry Spaak, premier y ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica, quien, como activo promotor de la unidad europea, impulsó la fundación del Benelux y desempeñó un papel clave en las negociaciones que desembocaron en el Tratado de Roma.

para instituir la Comunidad Económica Europea (CEE). Con base en ese proyecto, el 25 de marzo de 1957 fue concluido y firmado el Tratado de Roma, que entró en vigor el 1 de enero de 1958.⁶

La Comunidad Económica Europea es fruto directo del poderoso movimiento integracionista en Europa Occidental, posterior a la segunda guerra mundial, tendiente a unir en un sistema de cooperación pacífica a naciones que hasta entonces habían estado frecuentemente en guerra. Asimismo, refleja la necesidad de la región de protegerse ante la creciente tensión entre Estados Unidos y la URSS. Pero además de consolidar la paz y asegurar la pertenencia de la República Federal Alemana al mundo occidental, existía el propósito de lograr que la fuerza e influencia de Europa volvieran a ser reconocidas en el mundo entero.

En el artículo 2 del Tratado de Roma se asienta que la Comunidad tiene como misión fundamental

...mediante el establecimiento de un mercado común y el acercamiento progresivo de las políticas económicas en el conjunto de la Comunidad, [lograr] la expansión continua y equilibrada, una estabilidad incrementada, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los estados que reúne.⁷

Los medios para alcanzar esos fines son: la libre circulación de mercancías entre los países miembros, merced a la gradual eliminación de las barreras aduaneras y al establecimiento de una tarifa común frente a terceros países; una política agrícola común (PAC); la libre circulación de personas, servicios y capitales; una política común en materia de transportes; la puesta en vigor, también en forma gradual, de una política común en lo referente a sistemas fiscales y seguros sociales y, en última instancia, de un acercamiento de las respectivas legislaciones económicas y sociales; facilitar los

⁶ Un Tratado paralelo, firmado en la misma fecha y también en Roma, creó la Euratom, organismo para el desarrollo común de la energía atómica con fines pacíficos.

⁷ Citado en Roberto Martínez Le Clainche, "La CEE y la economía mexicana", *Investigación Económica*, vol. XVII, núm. 68, revista trimestral, órgano de la Escuela Nacional de Economía, UNAM, 4º trimestre de 1957, p. 30.

acuerdos entre empresas que contribuyan a mejorar la producción o distribución de los productos y a impulsar el progreso técnico, prohibiendo, sin embargo, las políticas (estatales o empresariales) que tiendan a restringir la competencia en el mercado (carteles, trust, monopolios, *dumpings*, discriminaciones fiscales, etcétera).

La filosofía subyacente a la CEE fue que, pese a los logros del GATT⁸ y de la OECE en la liberalización del comercio, era necesario algo más que las recomendaciones sobre libre comercio para alcanzar y mantener los beneficios máximos de mercados grandes y estables. Se consideró que sería más factible el aprovechamiento económico óptimo de áreas comerciales mayores, si existiese la seguridad de que no podían surgir otra vez las barreras comerciales y si se aboliesen otras barreras económicas entre los países. De aquí la necesidad de una comunidad económica amplia e "irreversible", con una política común en los aspectos social, económico y financiero. Estas ideas no fueron aceptadas por otros países de la OECE, que optaron por organizaciones con menos compromisos.⁹

El Reino Unido y otros países buscaron comerciar libremente dentro de la CEE, sin participar en la unión económica y política. Las negociaciones con ese fin se rompieron, pues la CEE temió

⁸ El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) es un acuerdo de comercio internacional para alentar el libre comercio y la reducción de las tarifas, que en forma de tratado multilateral incorpora los principios de no discriminación, reducción de aranceles y gradual eliminación de otras barreras existentes en el comercio internacional. Al finalizar la segunda guerra mundial, Estados Unidos pidió que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creara una agencia especializada, la Organización del Comercio Internacional (ITO), que persiguiera las metas del libre comercio y políticas de tarifas comunes. La adopción del plan fue limitada por la aguda escasez de dólares que caracterizó a esa época: el libre comercio hubiera acentuado el problema de balanza de pagos y podría haber interferido con la reconstrucción de la economía europea. En reuniones en Londres, Génova y La Habana, la ITO fue discutida y modificada, pero finalmente rechazada por todos los países, incluyendo a Estados Unidos. Sin embargo, el GATT, un sistema con menos estipulaciones, estableció las bases de reducciones recíprocas de las barreras arancelarias. La ONU aceptó el GATT por acuerdo ejecutivo de 1947.

⁹ Arthur Seldon y F.G. Pennance, *Diccionario de Economía*, Barcelona, Oikostan, S.A., Ediciones Villassar de Mar, 1967, 553 pp.

que el proyecto pusiera en peligro su propio programa de integración económica. En el caso del Reino Unido existían factores adicionales que dificultaban su ingreso en la CEE: por conservar restos de su gran poder colonial por medio de la Commonwealth, le resultaba más gravoso que a otros países aceptar las disposiciones de la Comunidad.

Como resultado del fracaso del proyecto de unión comercial entre la CEE y sus vecinos más próximos, surgió la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA por sus siglas en inglés).¹⁰

Aunque la EFTA tenía como meta la promoción del comercio entre sus miembros, su objetivo final —¡ya en aquellos años!— era alcanzar un acuerdo con la CEE para formar un mercado común más amplio. En julio de 1961, el gobierno británico anunció que aspiraba a la membresía en la CEE, siempre y cuando pudiera obtenerla en condiciones favorables. También solicitaron su ingreso Dinamarca y Noruega. Los otros miembros de la EFTA expresaron su interés en alguna forma de asociación. Pero existían problemas: el Reino Unido debería aceptar la política agrícola de la Comunidad y renunciar, al cabo de un periodo de transición, a acuerdos comerciales preferenciales con el resto de la Commonwealth. Las negociaciones se estancaron y el 14 de enero de 1963 el presidente francés Charles De Gaulle declaró que en su opinión el Reino Unido no era aún suficientemente "europeo" como para ser admitido en la Comunidad;

¹⁰ Unión de países europeos fundada en 1960 —con base en el Tratado de Estocolmo (1959)— con el objeto de formar un mercado común de productos industriales, aboliendo —en un plazo de diez años, reducido más tarde a seis— los aranceles y las restricciones a la importación existentes entre sus miembros. Estos fueron originalmente la mayoría de los países que, perteneciendo a la OECE, no formaban parte —en ese entonces— de la CEE: el Reino Unido, Dinamarca, Portugal, Suecia, Noruega, Suiza, Austria, Finlandia, Islandia y Liechtenstein. Los tres últimos ingresaron con posterioridad a la fundación. El organismo tiene su sede en Ginebra y se rige por un consejo integrado por delegados permanentes y a veces por los ministros de Relaciones Exteriores. El Reino Unido, Dinamarca y Portugal se separaron de la EFTA para integrarse en la CEE. La EFTA no intenta —como la CEE— formar una unión económica, sino sólo un área de libre comercio, y aun en este caso, cada país fija su política arancelaria frente a terceros países; mucho menos aspira a incrementar la integración política entre sus miembros. Fue esto lo que indujo a las "neutrales" Suiza, Suecia y Austria a unirse a la EFTA y no a la CEE.

poco después se rompieron las pláticas. En 1967, un nuevo intento británico por incorporarse a la CEE fue bloqueado también por el general De Gaulle, argumentando la situación económica que atravesaba el Reino Unido, aquejado entonces por severas dificultades en la balanza de pagos, que condujeron a una devaluación de la libra esterlina.

Tras esto, durante años quedaron en el olvido las esperanzas de lograr una unión económica que abarcara a la mayor parte de Europa Occidental. El Reino Unido obtuvo finalmente su membresía en la CEE en 1973, junto con Dinamarca e Irlanda; en los años ochenta se incorporaron Grecia, España y Portugal. Y también en la década de los ochenta se retomaron con fuerza los planes para alcanzar el anhelado acuerdo CEE-EFTA, como se verá más adelante.

2. SUS INSTITUCIONES

Las principales instituciones comunitarias encargadas de cumplir las diversas disposiciones del Tratado de Roma son:

a) *El Parlamento*, integrado por representantes de los parlamentos de los países miembros; tiene atribuciones de deliberación y control; el número de representantes por país varía.

b) *El Consejo Europeo* es el organismo gobernante de la Comunidad, compuesto por los jefes de Estado y de gobierno de los doce miembros. Es el verdadero órgano formulador de políticas de la Comunidad; se encarga de asegurar la coordinación de la política económica general de cada uno de los estados miembros, disponiendo de la facultad de imponer sus decisiones.

c) *La Comisión*, encargada de vigilar la aplicación de las disposiciones del Tratado, así como las medidas adoptadas por las instituciones comunitarias en virtud de él, y de las dictadas por otros organismos independientes. Formula recomendaciones y emite dictámenes sobre materias económicas concernientes al funcionamiento del mercado común; ejerce sus funciones en plena independencia e interés general de la Comunidad. En el cumplimiento de sus deberes no puede solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo.

d) *El Tribunal de Justicia*, cuya función es asegurar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado.

e) *El Comité Económico y Social* tiene carácter consultivo y está compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, especialmente de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, hombres de negocio, artesanos y profesiones liberales. Comprende secciones especializadas para los principales campos cubiertos por el Tratado, principalmente una sección de agricultura y otra de transportes.

f) *El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores* se encarga de las cuestiones políticas.

g) *El Comité Monetario* tiene también un carácter consultivo y sus objetivos fundamentales son: primero, hacer un seguimiento de la situación monetaria y financiera de los países miembros y de la Comunidad en su conjunto, así como del régimen general de pagos de los estados miembros, e informar regularmente al Consejo y a la Comisión a este respecto; y segundo, formular opiniones, ya sea a petición del Consejo o de la Comisión, ya sea por propia iniciativa.

Los ingresos del presupuesto de la Comunidad se consiguen por las contribuciones financieras de los países miembros, según proporciones determinadas.

Como órganos complementarios del mercado común se han creado:

a) *El Banco Europeo de Inversiones*, cuya misión es el financiamiento de programas de desarrollo en determinadas regiones —especialmente en las de escaso desarrollo— y para aquellas industrias difíciles de financiar sobre bases nacionales; además, la elaboración de proyectos comunes a varios estados miembros y la concesión de fondos para la modernización o la reconversión de empresas afectadas por la puesta en marcha de la Comunidad.

b) *El Fondo Social Europeo*, encargado de la ayuda temporal a los obreros y comunidades que resulten afectados por la reducción arancelaria, mediante subsidios de paro, facilidades para el desplazamiento de la mano de obra a nuevos lugares de trabajo, o adaptación a las nuevas técnicas de los obreros desplazados.

3. SU IMPORTANCIA CRECIENTE

En el escenario mundial, la CEE viene a ser una segunda o tercera fuerza económica —al lado de Estados Unidos y Japón—, y a medida que avanza en su integración y desarrollo, destaca cada vez más.

Con la unificación alemana —que puede convertirse en la piedra angular de la naciente unidad europea— cobra fuerza la idea de que el centro de poder que ejercerá más influencia en los próximos años es la Eurocomunidad, seguida de Japón, convertido ya en centro financiero del mundo (Estados Unidos ha pasado a segundo lugar, después de Japón, como fuente de inversión internacional). En contraste, Estados Unidos —en plena recesión en 1991 y 1992— tiene inmensos problemas coyunturales y estructurales, siendo el más visible la imposibilidad de sostener su expansión con el ahorro externo, por lo que tendrá que reducir su doble déficit —el fiscal y el de comercio exterior— disminuyendo su consumo público y privado.

De 1985 a 1990 la producción de Alemania aumentó 18% y la de Japón 25%, superando ambos las cifras correspondientes a Estados Unidos, que por otra parte registra un déficit comercial importante con esos países. Juntos, el producto interno bruto (PIB) de Japón y el de la RFA representaron 77% del de Estados Unidos (1989). Si al PIB de los dos primeros países mencionados se agrega el de dos importantes naciones de la CEE —Francia e Italia— se obtiene un total que supera en 13% al PIB estadounidense. El PIB total de la CEE equivale a 90% del de Estados Unidos (véase el cuadro 1).

En cuanto al producto nacional bruto (PNB) per cápita, el correspondiente a Estados Unidos es superado ampliamente por el de Suiza (en casi 43%), y en menor medida por el de Luxemburgo (en cerca de 20%), Japón (14%), Noruega, Finlandia y Suecia, y es apenas 2.25% mayor que el de la República Federal Alemana y el de Dinamarca.

Sin embargo, no hay que perder de vista la indiscutible hegemonía militar de Estados Unidos, que en mucho apuntala su hegemonía económica. En el aspecto militar, Japón o la CEE no pueden compararse con Estados Unidos.

Cuadro 1
PRODUCTO, POBLACIÓN Y PRODUCTO PER CÁPITA
EN PAÍSES SELECCIONADOS

<i>País</i>	<i>PIB</i>		<i>Población</i> <i>millones de hab.</i>	<i>PNB per cápita</i> <i>dólares</i>
	<i>millones de</i> <i>1965</i>	<i>dólares</i> <i>1989</i>		
Estados Unidos	698 990	5 156 440	248.8	20 910
Canadá	46 570	488 590	26.2	19 030
Japón	91 290	2 818 520	123.1	23 810
RFA	114 820	1 189 100	62.0	20 440
Reino Unido	89 750	717 870	57.2	14 610
Francia	99 300	955 790	56.2	17 820
Italia	66 700	865 720	57.5	15 120
Bélgica	16 840	156 830	10.0	16 220
Luxemburgo			*	24 980
Países Bajos	19 910	221 680	14.8	15 920
Dinamarca	8 880	89 140	5.1	20 450
Irlanda	2 340	29 570	3.5	8 710
España	23 750	379 360	38.8	9 330
Portugal	3 740	44 880	10.3	4 250
Grecia	5 270	39 910	10.0	5 350
Austria	9 480	126 480	7.6	17 300
Suiza	13 920	174 960	6.6	29 880
Suecia	19 610	166 520	8.5	21 570
Noruega	7 080	95 000	4.2	22 290
Finlandia	7 540	100 860	5.0	22 120
Islandia			*	21 070

* Países con menos de un millón de habitantes: Luxemburgo, 377 mil; Islandia, 254 mil.

FUENTE: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1991, Washington, 1991, cuadros 1 y 3.

El desplome soviético en Europa Oriental contribuyó a hacer de la CEE la fuerza dominante en la zona. Después de un periodo de cierto estancamiento a fines de los años setenta, a principios de la década siguiente la CEE pasó a ocupar un lugar central en la economía mundial, cuando emprendió de manera decidida el proceso para crear un mercado único entre sus integrantes al iniciarse 1993.

En este sentido, el ajuste de la industria y del comercio comunitario al proyecto de la Europa de 1993, determinó que entre 1986 y 1990 se reactivara el crecimiento económico y se abatieran las elevadas tasas de desempleo; sin embargo, el proceso de integración comunitaria ha puesto de relieve la disparidad entre los diferentes países, en especial la diferente magnitud de los déficit fiscales, comerciales y en cuenta corriente, así como de los niveles de inflación (cuadros 2 a 6). Efectivamente, el nivel económico de los países que integran la CEE dista mucho de ser homogéneo, y en el ámbito de las negociaciones, cada desigualdad se convierte en un obstáculo.¹¹ Las legislaciones de los países constituyen también vallas muchas veces insalvables para la creación de condiciones análogas.

A fines de los años ochenta, Europa se estaba convirtiendo en la locomotora de la economía mundial: al iniciarse esa década, la CEE crecía en 1.6% anual; en la segunda mitad de la década, lo hizo en más de 3% anual. Países como España crecen incluso en 5%. La productividad de la mano de obra aumentó 2% anual. El volumen de la exportación aumentó 5.5% anual. La inflación (medida por el deflactor del consumo privado) se redujo de 13 a 4.8% entre 1980 y 1989. En la segunda mitad de los ochenta, la tasa anual de inversión bruta de capital fijo fue de 4.4 por ciento.¹²

La Comunidad Económica Europea cuenta ya con un nuevo Tratado que instituirá una moneda común hacia fines del siglo XX.

¹¹ Al respecto, véase Christopher Bliss y Jorge Braga de Macedo, *Unity with diversity in the European economy: the Community's Southern frontier*, Comisión de las Comunidades Europeas, Cambridge University Press, 1990.

¹² Home, de Smith Barney, Harris Upham and Co., Inc., describió así la vigorosa recuperación experimentada por Europa en la segunda mitad de la década de los ochenta, durante la reunión de la National Association of Business Economists (NABE), en Washington, el 23 de septiembre de 1990.

Cuadro 2
GOBIERNO CENTRAL. DÉFICIT O SUPERÁVIT COMO PORCENTAJE
DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Mundo	-3.50	-3.81	-4.70	-5.59	-4.89	-5.06	-4.94	-3.83	-3.57	—	—
Países industriales	-3.40	-3.61	-4.43	-5.71	-5.06	-5.08	-4.64	-3.37	-2.99	-2.52	—
Estados Unidos	-2.91	-2.68	-4.07	-6.19	-4.89	-5.43	-5.12	-3.35	-3.27	-2.82	-4.09
Canadá	-3.34	-2.32	-5.49	-6.04	-6.37	-5.90	-3.91	-2.48	-2.84	-2.75	—
Francia	-0.07	-2.31	-3.36	-3.51	-2.67	-2.72	-3.36	-1.19	-2.23	-1.87	—
RFA	-1.81	-2.35	-2.00	-1.96	-1.83	-1.08	-0.90	1.07	-1.76	-0.07	—
Italia	-10.70	-11.21	-9.92	-11.29	-13.13	-13.35	-14.23	-14.90	-10.56	-10.50	—
Reino Unido	-4.63	-4.75	-3.41	-4.39	-3.17	-2.88	-2.38	-0.96	1.35	—	—
Países Bajos	-4.62	-6.51	-7.60	-7.76	-7.48	-5.59	-1.92	-3.20	-4.28	-4.42	—
Bélgica	-8.00	-12.20	-10.84	-12.22	-13.13	-11.07	-9.72	-7.55	-7.38	—	—
Dinamarca	-2.68	-6.05	-8.08	-6.86	-3.93	-0.61	4.51	3.97	—	—	—
España	-4.18	-5.14	-5.59	-6.33	-8.42	-6.96	-4.53	-3.89	—	—	—
Irlanda	-13.08	-14.63	-14.83	-12.51	-10.70	-11.76	-11.33	-9.65	—	—	—
Portugal	-9.67	-12.26	-10.55	-9.64	-9.71	-14.76	-12.29	-10.78	-8.16	—	—
Grecia	-5.00	-10.91	-18.55	-5.23	-14.03	-14.32	—	—	—	—	—
Luxemburgo	1.12	-1.87	0.64	-1.80	4.63	8.92	6.47	—	—	—	—

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, Anuario 1991, Washington, 1991.

Cuadro 3
COMERCIO DE MERCANCIAS
(millones de dólares)
1989
Países seleccionados

<i>País</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Balanza Comercial</i>
Estados Unidos	346 948	491 512	-144 564
Canadá	114 066	113 230	+836
Japón	275 040	207 356	+67 684
RFA	340 628	268 601	+72 027
Reino Unido	152 403	197 714	-45 311
Francia	172 561	190 186	-17 625
Italia	140 691	149 503	-8 812
Países Bajos	107 799	104 220	+3 579
Bélgica	100 737	99 336	+1 401
Dinamarca	27 997	26 592	+1 405
Irlanda	20 693	17 419	+3 274
España	44 450	71 298	-26 848
Portugal	12 798	19 043	-6 245
Grecia	7 353	16 103	-8 750
Austria	32 444	38 854	-6 410
Suiza	51 444	58 150	-6 706
Suecia	51 497	48 920	+2 577
Noruega	27 030	23 632	+3 398
Finlandia	23 265	24 611	-1 346

FUENTE: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1991, Washington, 1991, cuadro 14.

Cuadro 4
BALANZA EN CUENTA CORRIENTE POR PAÍSES SELECCIONADOS
(millones de dólares estacionalmente ajustados a tasas anuales)

<i>Países</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>
Japón	79 600	57 200	35 400
RFA	48 500	52 700	47 900
Países Bajos	5 400	6 900	10 300
Bélgica-Luxemburgo	3 500	3 800	3 600
Irlanda	700	500	1 400
Estados Unidos	-125 600	-103 700	-92 100
Reino Unido	-26 600	-34 000	-24 500
Italia	-6 000	-11 600	-14 400
España	-3 700	-11 000	-16 900
Francia	-3 400	-3 600	-13 600
Grecia	-1 000	-2 600	-3 500
Dinamarca	-1 800	-1 400	+1 600
Portugal	-1 100	-600	-100

FUENTE: OECD, *Economic outlook* núm. 50, París, OECD Publications, 1991.

Cuadro 5
DESEMPLEO EN EL ÁREA DE LA OCDE
(tasas de desempleo como porcentaje de la fuerza de trabajo, por países seleccionados)

	1988	1990
<i>CEE:</i>		
Estados Unidos	5.5	5.5
Japón	2.5	2.1
RFA	6.1	5.1
Francia	10.0	8.9
Italia	12.1	11.2
Reino Unido	8.2	5.9
España	19.5	16.3
Países Bajos	8.3	6.5
Bélgica	10.3	8.8
Dinamarca	8.6	9.5
Grecia	7.7	7.2
Portugal	5.8	4.6
Irlanda	16.7	13.7
Luxemburgo	1.4	1.3
<i>EFTA:</i>		
Austria	3.6	3.3
Finlandia	4.6	3.5
Islandia	0.6	1.7
Noruega	3.2	5.2
Suecia	1.6	1.5
Suiza	0.7	0.6

FUENTE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *The OECD Observer*, publicación bimestral de la OCDE, núm. 174, febrero-marzo de 1992, cuadro 3. OECD Economic outlook.

Cuadro 6
INFLACIÓN EN EL ÁREA DE LA OCDE
(por países seleccionados)

País	Inflación anual media (deflactor del PIB) 1980-1989
	%
Estados Unidos	3.9
Canadá	4.6
Japón	1.3
RFA	2.7
Reino Unido	6.1
Francia	6.5
Italia	10.3
Países Bajos	1.9
Bélgica	4.8
Luxemburgo	4.4
Dinamarca	6.0
Irlanda	8.1
España	9.4
Portugal	19.2
Grecia	18.2
Austria	3.8
Suiza	3.6
Suecia	7.4
Noruega	5.6
Finlandia	7.0

FUENTE: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1991*, Washington, 1991, cuadro 13.

En breve otorgará nuevos poderes a sus instituciones, tendrá un mercado sin fronteras y quizá incluso una estructura política federal.

4. LA MEMBRECÍA EN LA CEE

Se mencionó en su momento que los seis miembros originales de la CEE fueron la República Federal Alemana, Francia, Bélgica, Países Bajos, Italia y Luxemburgo. En 1973 ya formaban parte de la organización los “nuevos nueve” —los seis primeros más Reino Unido, Dinamarca e Irlanda—, y finalmente, desde los ochenta, con la incorporación de Grecia (1981), España y Portugal (ambos, en 1986), se tienen ya los actuales doce, que marchan juntos hacia el mercado único, a principios de 1993.

Sin embargo, este proceso ha sido afectado por la reunificación alemana y, sobre todo, por el sorpresivo colapso del socialismo en Europa del Este, lo que ofrece nuevas posibilidades, pero plantea también nuevos problemas.

La apertura de Europa Oriental fue fuertemente influida por las reformas puestas en vigor en la URSS (la perestroika), pero también por el proceso de integración en el seno de la CEE; ahora aquel bloque de países trata de implantar medidas que lo asimilen al sistema económico de Occidente y busca un mayor acercamiento a la Comunidad. Sin embargo, la membresía de los países de Europa Oriental en dicho organismo parece inaceptable por el momento, pues complicaría enormemente el proceso de integración entre los doce, ya tan avanzado y cuidadosamente planificado.

Mitterrand considera conveniente proporcionar a los países de Europa Central y Oriental —que evidentemente no están preparados para ingresar en la CEE— una estructura flexible que les permita “trabajar juntos en una situación de igual dignidad” con los países de Europa Occidental. Para el presidente francés, esta fase intermedia podría durar décadas.

A pesar de esa retórica, en la realidad se da un hecho negativo: los países ex socialistas de Europa Oriental sienten que tienen frente a ellos una CEE sumamente proteccionista, cuyas barreras arancelarias

afectan a sus principales bienes exportables: productos agrícolas, textiles y siderúrgicos.

Al respecto, el director gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI), Michel Camdessus, ha censurado a los países industrializados por no abrir sus mercados a las exportaciones de los estados reformistas; considera que Europa Occidental debe ayudar a esas nacientes democracias.

Al igual que el resto de los países subdesarrollados, los del ex bloque socialista, empeñados en consolidar la democracia, más que ayuda directa requieren que sus productos tengan acceso a los mercados de los países ricos, y así lo han manifestado en diferentes ocasiones; las cuantiosas inyecciones de ayuda financiera no representan la mejor manera de salvar del colapso a las economías de Europa Oriental. Tal ayuda es necesaria; pero como complemento del comercio, no como sustituto del mismo. Solicitan, además de mercados abiertos, mayor asesoría en tecnología y en administración de empresas.

En opinión de los defensores del sistema de libre mercado, las democracias emergentes del Este de Europa no podrán atraer inversión extranjera, privatizar y crear empresas que generen trabajo, si no se les permite competir justamente en los mercados.

En el futuro, si se da un sustancial desarrollo económico y político en el Este y se consuma el desarme, la CEE podría verse muy presionada para aumentar el número de sus afiliados.

En ese sentido debe consignarse que, después de Turquía,¹³ Austria, Chipre y Malta, se han sumado a los países que postulan su candidatura a ser miembros de la CEE. Más recientemente, Suecia pidió ser admitida; en esta decisión de la neutral Suecia influyeron los cambios ocurridos en Europa del Este, el fin de la guerra fría entre las superpotencias, pero sobre todo, la consideración de que la economía sueca necesita mercados para colocar sus productos y los planes de la CEE para crear un mercado común interno amenazan

¹³ Este país, miembro asociado de la CEE desde 1964, solicitó membresía de pleno derecho en 1986; en diciembre de 1989, le fue notificado que se le consideraba económica y políticamente inmaduro para ser incorporado a la CEE.

con dejar fuera del marco económico continental a Suecia y al resto de los países de la EFTA.

Y ya que se habla de la posibilidad de que la CEE aumente el número de sus socios, conviene mencionar que en este punto, como en muchos otros, existen sustanciales diferencias entre los actuales miembros de la Comunidad.

Un grupo encabezado por Francia, al que se da el nombre de "profundizadores", considera que la Comunidad necesita primero fortalecerse, estrechar vínculos entre los actuales doce miembros, completar su tan anunciada conversión en un solo mercado a fines de 1992 y avanzar después hacia el logro de una sola moneda, de un solo banco central y, quizá, hasta de un solo gobierno. Los "profundizadores" presionan por la unión política como forma de enfrentar los cambios en Europa Oriental, lo que podría llevar a una federación política genuina. La admisión de nuevos miembros desviaría la atención de la integración y amenazaría el éxito que ahora hace atractiva la CEE a las democracias emergentes del Este de Europa. Aumentar la membresía podría alterar la naturaleza de la CEE y hacer de ella, simplemente, una zona de libre comercio.

Por su parte, los "ampliadores" —comandados por el Reino Unido— afirman que la CEE debe abrir sus puertas a nuevos miembros e incorporar a Escandinavia, Suiza y Europa del Este.

Aunque la CEE actual no aceptará nuevos miembros hasta que el programa de 1993 opere plenamente, en cierta forma la "ampliación" y la "profundización" se han hecho compatibles, pues al tiempo que "los doce" estrechan vínculos entre sí, crean una zona de libre comercio con sus principales interlocutores comerciales, esto es, con los integrantes de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA). Alrededor de 60% del comercio de la EFTA se realiza con la CEE y 25% del comercio de esta última se lleva a cabo con la EFTA; esto es más que el comercio de la CEE con Estados Unidos y Japón en conjunto.

En 1984, la CEE y la EFTA emitieron la "Declaración de Luxemburgo", la cual preveía una creciente colaboración entre ambas organizaciones y la creación de un "espacio económico europeo" (EEE), que comprendería a diecinueve países, con 380 millones de

habitantes en 1990 y una extensión territorial de un tercio de la de Estados Unidos.¹⁴

Esa colaboración se intensificó en enero de 1989, cuando el presidente de la Comisión de la Comunidad Europea, Jacques Delors, hizo un llamado en favor de nuevos vínculos, mejor estructurados, que incluyeran mecanismos de adopción de decisiones e instituciones administrativas comunes, sin que las naciones de la EFTA se incorporasen a la Comunidad. En marzo de 1989, la EFTA respondió con la "Declaración de Oslo", en la cual expresó su disposición para estudiar la manera de estructurar mejor la relación entre ambas entidades. Su principal objetivo será contar con las cuatro libertades propuestas en el Tratado de Roma (libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales). También se contemplaba la reducción de las disparidades económicas y sociales entre las dos áreas.¹⁵

Como un paso en esa dirección, los ministros de Relaciones Exteriores de los doce miembros de la CEE y los siete de la EFTA se reunieron en Bruselas el 13 y 14 de mayo de 1991 para seguir avanzando hacia la constitución del EEE con base en un tratado entre ambas organizaciones que entraría en vigor el 1 de enero de 1993, cuando la CEE se convirtiera en un mercado único.

De esa reunión emanó un acuerdo en el cual empezó a vislumbrarse cómo funcionaría el EEE. Entre otras cosas, los países de la EFTA tendrían que aceptar la legislación comercial de la CEE, reducir gradualmente la ayuda a sus agricultores altamente protegidos, permitir mayor pesca en sus valiosas aguas territoriales —algo muy debatido y objeto de resistencia— y abrir sus sectores financieros cerrados. Más adelante, tendrían también que hacer aportaciones a los fondos comunitarios para ayudar al desarrollo de las áreas más pobres de la Comunidad.

Tras arduas y prolongadas negociaciones, el irrefrenable ímpetu integracionista europeo hizo posible que el 22 de octubre de 1991 la CEE y la EFTA acordaran finalmente crear *una vasta zona de*

¹⁴ Fondo Monetario Internacional, *International Financial Statistics*, Anuario 1991, Washington, D.C., 1991.

¹⁵ "La CEE y la AELC mantienen una relación estrecha", *Boletín del FMI*, vol. 20, núm. 5, Washington, 11 de marzo de 1991, p. 69.

libre comercio, que comprenderá a sus diecinueve países —con aproximadamente 380 millones de consumidores, que cuentan con un poder adquisitivo equivalente a 46% del comercio mundial— en la que se permitirá la libre circulación de bienes, servicios, capital y personas. Con este importante paso en la construcción de la nueva Europa, surgirá el *mercado común* más grande e integrado del mundo, aventajando a la cuenca del Pacífico y al mercado común de América del Norte.¹⁶

Este acuerdo es considerado una manera de retardar el ingreso de los países de la EFTA en calidad de miembros permanentes de la CEE, en momentos en que ésta es presionada para que ayude a las nuevas democracias de Europa Oriental. El convenio debe ser ratificado por las legislaturas de “los doce” y de los siete países de la EFTA, antes de entrar en vigor el 1 de enero de 1993.

Con la transformación de la parte oriental del continente y la integración de la occidental, los países de la EFTA temían quedar fuera del nuevo mapa de Europa. Sin embargo, ellos buscan cooperación sólo en determinados rubros, pues no desean perder su soberanía en decisiones fundamentales; esto es, desean ampliar y profundizar la unidad económica sin tener que aceptar los objetivos políticos —por lo demás, aún no definidos— de la CEE. Los líderes de la CEE y de la EFTA coinciden en que deben sumar esfuerzos para facilitar ayuda a los países del Este.

Como parte de esa política hacia Europa Oriental, la Comunidad ha negociado acuerdos de concesiones comerciales y ayuda financiera con Polonia, Hungría y Checoslovaquia, país que va a la vanguardia en las reformas económicas en Europa Oriental; esos tres países firmaron en junio de 1991 acuerdos con la OCDE, a fin de acelerar su transición hacia la economía de mercado. Albania, Rumania, Bulgaria y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) también aspiran a avanzar hacia la economía de mercado, pero se hallan menos adelantados en sus cambios. Sin embargo, la propia CEE señala que esos estados

¹⁶ Si se desea profundizar sobre la EFTA y sus relaciones con la CEE, véase Richard K. Abrams y otros, *The impact of the European Community's internal market on the EFTA*, Occasional paper 74, Washington, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 1990, 66 pp.

se encuentran muy lejos de ser política y económicamente maduros como para pensar en su posible membrecía en un futuro predecible, pues no podrían enfrentarse al libre comercio. En reuniones de la Comunidad Europea, Jacques Delors ha señalado que podrían necesitarse de quince a veinte años para que los países de Europa Oriental estén preparados para incorporarse a la CEE.

En enero de 1992, Checoslovaquia, Hungría y Polonia, los tres países en mejor situación dentro de lo que fue el bloque socialista, dieron el primer paso hacia la CEE al entrar en vigor el Acuerdo de Asociación, que les dará acceso al mercado eurocomunitario y préstamos con bajo interés. Las inversiones que los capitalistas realicen en esos países, serán el punto más atractivo para las nuevas democracias.

Tal Acuerdo de Asociación era inevitable, pues la Comunidad Europea no puede seguir prosperando, teniendo junto a ella una Europa Oriental que se debate en el caos económico y social. Como es lógico, la CEE debe proporcionar asistencia financiera y abrir sus mercados a ese bloque de países, pues de lo contrario "los doce" sufrirán las consecuencias de ser invadidos por los desempleados procedentes de la parte este del continente.

Tanto el "espacio económico europeo" como los acuerdos con Europa Oriental, podrían desembocar más adelante en la incorporación plena de esos países a la Comunidad. Por ello, no se descarta la posibilidad de que en dos décadas más surja una CEE con más de veinte miembros (los actuales doce, más los siete de la EFTA, más tres o cuatro de Europa Oriental), que en 1989 contaban con alrededor de 471 millones de habitantes.

De cristalizar esto, considerando el producto nacional bruto de los participantes, Europa se convertiría en el mercado más grande del mundo.

Pero por lo pronto, según ha dicho Delors, si la CEE integrara a los países de Europa Oriental, tendrían que cuadruplicarse los gastos de los contribuyentes de la Comunidad, para poder ayudar a los nuevos socios.

Cualquier compromiso para ayudar o incluso incorporar a las economías rezagadas, requiere que la CEE canalice enormes sumas de dinero a auxiliar a las democracias emergentes en sus esfuerzos por transformarse en economías de mercado desarrolladas.

Pero Alemania, que por el momento provee la mayor parte de la ayuda a la CEI —anteriormente URSS— y a Europa Oriental, está agobiada por los costos y dificultades de la reunificación. Por otra parte, Portugal, Irlanda y Grecia reciben considerables subsidios de la CEE que no deben ser restringidos aún; por todo lo anterior, los países europeos occidentales más ricos no están en condiciones de asumir toda la carga económica que significará el desarrollo de los países que integraban el bloque socialista.

Aunque el interés de Europa del Este en la CEE es visto frecuentemente como el mero deseo de ayuda e inversiones occidentales, y desde luego de apertura comercial, en realidad las expectativas de ese bloque respecto a la Comunidad, van más allá del aspecto puramente económico. En una carta enviada en agosto de 1991 a la Presidencia de la CEE, los presidentes Vaclav Havel (Checoslovaquia), Lech Wallesza (Polonia) y el primer ministro Jozsef Antall (Hungría), preguntaron si sus países pueden ser incluidos, de alguna forma, en el proceso de cooperación política europea, mediante el cual “los doce” coordinan sus políticas exteriores.

La XIV Conferencia Anual de la Unión Democrática Europea, que congregó en París del 11 al 13 de septiembre de 1991 a políticos de veintinueve partidos conservadores, a fin de sostener conversaciones sobre el futuro de Europa, concluyó con un firme respaldo a la idea de ampliar la CEE. En el comunicado correspondiente se señala, entre otras cosas, que es esencial que todos los países europeos tengan la oportunidad de constituirse en miembros plenos de la CEE si así lo desean, pues sería inútil conceder ayuda a los países de Europa Oriental al tiempo que se les impide el acceso al comercio de la Comunidad. En el marco de esa reunión, el primer ministro británico John Major se manifestó precisamente en favor de ayudar al área por medio de la apertura de los mercados de la CEE, y de dar la bienvenida a los países de Europa Central y Oriental “tan pronto estén listos económica y políticamente”.

Por su parte, el líder opositor gaullista, Jacques Chirac, advirtió sobre los riesgos de “reemplazar el muro de Berlín con un nuevo muro, esta vez de dinero”.

Reflejando las tensiones acumuladas en torno al tema de la mem-

brecía, y haciéndose eco de la opinión de otros dirigentes europeos que consideran que la CEE debe concentrarse en la aceleración de su integración política y económica, Mitterrand observó en la conferencia mencionada, que posiblemente pasarán décadas antes de que Europa Oriental sea miembro de la organización. Siempre en favor de "profundizar" la Comunidad en vez de incrementar el número de sus participantes, Mitterrand advirtió sobre el peligro de que se convierta simplemente en una enorme zona de libre comercio, como siempre lo han deseado algunos de sus miembros. Coincidiendo con esto, el presidente del gobierno español, Felipe González, en reunión con Mitterrand (14 de septiembre de 1991), declaró que en las condiciones imperantes en 1991 no hay en Europa Oriental candidatos aptos para ingresar en la Comunidad, a menos que se reduzcan los requisitos de entrada, lo cual constituiría un retroceso, si bien es cierto que anhelado por algunos países, encabezados por Inglaterra.

Francia teme, además, que al ampliarse la Comunidad, Alemania —potencia dominante en ella— vea acrecentada su influencia.

En actitud contraria a Mitterrand y Felipe González, Major — partidario de "extender" la Comunidad— celebra la posibilidad de que aumente el número de países comunitarios, pues mientras más sean éstos, menos posibilidades hay de que cristalice la unión política y, en consecuencia, más de que el Reino Unido pueda mantener incólume su soberanía, tal como son sus deseos.

Cuando la Comunidad abra una vez más sus puertas a mediados de la década de los noventa, probablemente no permitirá aún la entrada a los países de Europa Oriental, pero sí a Austria, Suecia, Noruega y Finlandia, cuyos niveles de desarrollo se aproximan —y en algunos casos superan— al promedio de "los doce".

En suma, casi todos los países —y los aspirantes a países independientes— desde el Báltico al mar Negro, desean pertenecer a la CEE; para esta organización, la alternativa es incrementar su ayuda y abrir sus mercados a Europa Oriental, o abrir sus fronteras a los inmigrantes de esa área. Esto último está ocasionando ya serios problemas sociopolíticos, como el resurgimiento del racismo y del nazismo.

HACIA LA UNIÓN MONETARIA EUROPEA

1. ANTECEDENTES

En los años que siguieron al fin de la segunda guerra mundial, el comercio intraeuropeo se realizaba dentro de una red de acuerdos bilaterales de pagos —herencia de la gran depresión— con limitados márgenes de crédito, que para 1947 estaban próximos a agotarse. La escasez de divisas inducía a los deudores bilaterales a reducir sus importaciones, con lo cual se frenaba el aumento del comercio que era tan esencial para la recuperación económica del continente. Para vencer esta dificultad, tras años de preparación, el 19 de septiembre de 1950 fue creada la Unión Europea de Pagos (UEP), organización concertada entre los países que formaban entonces la OECE, para alentar el comercio multilateral entre los países miembros.¹⁷ Y, en efecto, sus normas ayudaron a disminuir la necesidad de restricciones comerciales para contrarrestar los déficit comerciales temporales.

Gracias a la UEP fue posible la transferencia total entre las monedas de los estados miembros y el pago de las deudas en forma multilateral; asimismo, acabó con las medidas discriminatorias y consiguió romper el sofocante bilateralismo de finales de los años cuarenta, sustituyéndolo por una liberalización en gran escala. Al permitir la compensación de pagos entre los países miembros, la UEP contribuyó mucho a hacer convertibles las monedas de los países miembros

¹⁷ Véase al respecto: Jacob J. Kaplan y Gunther Schleiminger, *The European Payments Union, financial diplomacy in the 1950s*, Nueva York, Oxford University Press, 1989, VII+396 pp.

de la OECE, entre ellas, las de la CEE.¹⁸

Cuando la UEP logró este objetivo (27 de diciembre de 1958), fue sustituida automáticamente —según decisión tomada en julio de 1955— por el Acuerdo Monetario Europeo, un esquema adoptado a las condiciones de convertibilidad, que incluyó un fondo para facilitar créditos a corto plazo. Como se advierte, la UEP prestó un valioso auxilio en la resolución de los problemas monetarios existentes en los inicios de la CEE, lo cual fue de suma importancia, ya que la parte menos consistente del Tratado de Roma fue precisamente la relativa a las cuestiones monetarias.

Si bien en el Tratado se hacían diversas referencias en materia financiera, no se mencionaba, por ejemplo, la manera de alcanzar la libre convertibilidad de las monedas de los países miembros de la CEE, siendo que la misma era indispensable para la liberación de los movimientos de mercancías, servicios y capitales, base del Tratado de Roma.

Ante los primeros cambios de paridad intraeuropeos tras la firma del Tratado de Roma —las revaluaciones de 5% del marco alemán (Deutsche mark, DM) y del florín holandés en marzo de 1961—, la CEE reaccionó proponiendo pasos concretos para el establecimiento de una unión monetaria. La Comisión Europea señaló que la coordinación de las medidas económicas nacionales contemplada en el Tratado de Roma sería incompleta, y por tanto no podría funcionar, si no se tomaba una acción similar en el campo monetario. Como ya se señaló, el Tratado de Roma había sido sumamente vago en este aspecto.

¹⁸ Se dice que la moneda de un país es convertible cuando puede cambiarse por las monedas de otros países. Exige que se pueda comprar y vender libremente en el mercado por monedas extranjeras. Actualmente el significado de convertibilidad es más amplio que en la preguerra, cuando convertibilidad significaba convertibilidad en oro: las monedas podían cambiarse por oro a una paridad fija. La convertibilidad es necesaria para el desarrollo del intercambio internacional. El camino al libre comercio y al libre flujo de capitales entre países queda limitado por la inconvertibilidad. El precio que se paga por la convertibilidad es el aumento de los riesgos de crisis en la balanza de pagos: los movimientos de capital a corto plazo de un centro financiero a otro aumentan considerablemente cuando se desmonta el mecanismo de control de cambios. (Seldon y Pennance, *ibid.*)

A raíz de los acontecimientos que se mencionaron en el párrafo anterior, el Comité Monetario de las Comunidades Europeas amplió su papel,¹⁹ exigiendo que dentro de él tuvieran lugar todas las consultas respecto a toda decisión importante tomada por los estados miembros en el campo de las relaciones monetarias internacionales. Se crearon tres nuevos comités permanentes, el más importante de ellos, el Comité de Gobernadores de los bancos centrales de los estados miembros.²⁰

Después de las revaluaciones intracomunitarias de 1961, hubo estabilidad cambiaria en el seno de la Comunidad. Sus integrantes pensaron que no había que preocuparse más y se limitaron a centrarse en los márgenes de fluctuación establecidos en Bretton Woods —1 % hacia arriba y hacia abajo de la paridad— y en la forma de estrecharlos. Pero, a fines de los años sesenta se presentó la crisis financiera que provocaría en unos años un serio quebranto de los acuerdos de Bretton Woods.

Desde diciembre de 1968, el franco francés fue objeto de intensas presiones, por lo que, pese a la resistencia gubernamental, se tuvo que recurrir a una devaluación de 12.5% el 8 de agosto de 1969. En esta depreciación monetaria influyeron mucho los disturbios estudiantiles del “mayo rojo” de 1968, la gran inestabilidad económica y política de Francia y la consecuente fuga de capitales, todo lo cual forzosamente tenía que afectar al franco.

Por otra parte, la solidez de la economía germana —derivada principalmente de sus crecientes superávits comerciales— y la crisis financiera internacional, determinaron que grandes cantidades de fondos especulativos se refugiaran en Alemania, presionando al DM que tuvo que ser revaluado en 8.5% el 24 de octubre de 1969.

Con excepción de las revaluaciones del florín holandés (1961)

¹⁹ Cuerpo consultivo establecido en el artículo 105 del Tratado de Roma, para promover la coordinación de la política monetaria dentro de la CEE. Agrupa a los gobernadores de los bancos centrales de la Comunidad, a representantes de la Comisión Ejecutiva y a varios expertos.

²⁰ El Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales es un cuerpo asesor formado por los gobernadores de los bancos centrales, y que se encarga de la preparación de todas las decisiones y resoluciones del Consejo de Ministros sobre política monetaria.

y del DM (1961 y 1969) y la devaluación del franco francés (1969), los tipos de cambio intracomunitarios habían sido muy estables en los doce años de existencia de la Comunidad.

El prospecto de una Unión Monetaria Europea se discutió oficialmente en la Cumbre de La Haya de jefes de Estado de la CEE en diciembre de 1969, donde se alcanzó un acuerdo sobre los principios básicos, dejando a un comité especial —conocido como Comité Werner por haber estado presidido por Pierre Werner, entonces primer ministro de Luxemburgo— la tarea de decidir cómo llevar a cabo la transición. El Informe Werner —al igual que el Informe Delors, que se tratará más adelante— proponía el avance paralelo de la unión monetaria y de la unión económica y tenía como meta final el establecimiento de una sola moneda europea.

A pesar de estos intentos, la respuesta europea ante el deterioro de los principios de Bretton Woods fue mucho menos coordinada de lo que cabría esperar del plan para la unificación monetaria. En diciembre de 1971, con el Acuerdo Smithsoniano,²¹ las bandas de fluctuación fueron ampliadas de 2 a 4.5%. Esto implicó que los movimientos máximos de los tipos de cambio bilaterales en la CEE se incrementaran mucho más de lo aconsejable para el funcionamiento del mercado común y absolutamente en contra del propósito comunitario de avanzar hacia una unión monetaria.

Era preciso, entonces, hacer más estrechos los límites de fluctuación entre las divisas de los países miembros de la Comunidad. A tal efecto surgió “la serpiente en el túnel” (*the snake in the tunnel*), cuyo objetivo fue asegurar la defensa frente a una afluencia excesiva de divisas que pudiera poner en peligro la estabilidad monetaria, y evitar los efectos de revaluaciones que afectaran negativamente al comercio exterior.

²¹ El Acuerdo Smithsoniano se firmó el 18 de diciembre de 1971 entre los miembros del Grupo de los Diez: a cambio de que Estados Unidos aboliera la sobretasa de 10% a las importaciones y otras medidas agresivas —que formaban parte de la Nueva Política Económica (NEP) decretada por Nixon en agosto de 1971—, los otros miembros del Grupo acordaron hacer un “realineamiento de sus divisas” que incluía la devaluación del dólar, la revaluación de las restantes monedas y la ampliación de las bandas de fluctuación para los tipos de cambio, del 2% acordado en Bretton Woods a 4.5 por ciento.

El valor en dólares de las divisas de los países miembros se mantendría dentro de la amplia banda fijada en el Acuerdo Smithsoniano; pero, a la vez, las divisas europeas entre sí limitarían sus movimientos a un túnel más estrecho, con límites equivalentes a la mitad de los establecidos en el Smithsoniano.

La característica esencial de la "serpiente" fue que cuando la divisa más fuerte llegaba al máximo y la más débil al mínimo, se hacían compras de esta última con la más fuerte. Periódicamente, los países acreedores podían cambiar su acumulación de divisas débiles por un activo de reserva más aceptable. La "serpiente" era abandonada cuando el índice de inflación en un país miembro era tan alto que afectaba seriamente al tipo de cambio, de tal manera que este último ya no podía ser apoyado por el propio banco central ni por los otros participantes.

En marzo de 1972, la "serpiente" entró en operación con los seis participantes originales de la CEE. El Reino Unido, Dinamarca e Irlanda se le sumaron en mayo de 1972; pero salieron un mes después cuando la libra esterlina entró en flotación. Dinamarca se reincorporó en octubre de 1972. Italia dejó la serpiente en febrero de 1973; Francia, en enero de 1974, reincorporándose en julio de 1975 y volviendo a salir en marzo de 1976. Noruega y Suecia, países ajenos a la Comunidad, se incorporaron en mayo de 1972 y marzo de 1973, respectivamente. Resultó entonces que el DM fue la única moneda importante en el sistema, rodeada de tres satélites de la CEE —las monedas del Benelux y la corona danesa— y dos monedas no comunitarias, las coronas sueca y noruega.

En realidad, la "serpiente" no significó un adelanto en el camino hacia la unión económica y monetaria —como se contemplaba en el Informe Werner—, pero proporcionó un grado de cohesión monetaria y de estabilidad cambiaria para un número limitado de países de la CEE —y eventualmente para países ajenos a ella— en un ambiente internacional de amplias fluctuaciones cambiarias.

Acontecimientos posteriores pusieron fin a la existencia de la serpiente. Cuando los bancos centrales europeos dejaron de defender los márgenes frente al dólar, la "serpiente" abandonó el túnel y los tipos de cambio empezaron a flotar libremente.

Las negociaciones en torno a la unión monetaria europea prosiguieron, aunque de manera lenta. Entre tanto, se había producido la reforma monetaria concertada en Jamaica (1976), que institucionalizó la flotación cambiaria.

2. EL SISTEMA MONETARIO EUROPEO

Fruto de una idea impulsada principalmente por Francia y la República Federal Alemana, por resolución del Consejo Europeo del 5 de diciembre de 1978 fue creado el Sistema Monetario Europeo (SME), que entró en funciones el 13 de marzo de 1979.

Dicho Sistema puede definirse como un arreglo entre los bancos centrales de los países participantes, para limitar las fluctuaciones de los valores de sus respectivas monedas. Se trata, pues, de un sistema de tipos de cambio semifijos, que se combina con una política de tipos de cambio flexibles frente a las otras principales divisas; esto es, con respecto a las monedas que no pertenecen al SME, las cotizaciones siguen siendo el resultado de las fuerzas del mercado, aunque con cierto manejo por parte de los bancos centrales.

A diferencia de su predecesora, la "serpiente" —que se limitó a ser un arreglo de tipos de cambio—, el SME tiene como meta la estabilidad cambiaria mediante la convergencia del desempeño económico de sus miembros. Así pues, el SME no se limita a la política monetaria sino que aspira a objetivos de integración económica más amplios. La "serpiente" careció, sobre todo, de una política económica generalmente aceptada, bajo la cual las modificaciones en los tipos de cambio estuvieran acompañadas de medidas de ajuste interno, una estrategia que en el SME ha permitido cierto avance hacia la estabilidad interna y externa.

El hecho de que el SME se base en un mecanismo de tipos de cambio (MTC) fijos pero ajustables, significa que cada moneda participante tiene una tasa central —o cotización rectora— que se expresa en la Unidad Monetaria Europea, conocida como ECU por sus iniciales en inglés (European currency unit). A reserva de ampliar la información sobre las características de la ECU —que hasta ahora ha funcionado casi exclusivamente como unidad contable—,

baste decir aquí que su valor se calcula sobre la base de una "canasta" de las monedas participantes, incluyendo el dracma griego y el escudo portugués que no forman parte del MTC del SME.

En el mercado de cambios, la cotización de cada moneda puede apartarse de las tasas centrales bilaterales en un 2.25% hacia arriba o hacia abajo —6% en el caso de la lira italiana (hasta enero de 1990), la peseta española y la libra esterlina. Así, se ha establecido una "red" o "malla" de tasas centrales bilaterales. Dentro de los márgenes o bandas de fluctuación, los bancos centrales participantes están obligados a intervenir: si las cotizaciones del mercado suben o bajan más allá de los límites fijados, intervienen para mantener la cotización, mediante la compra o venta de la moneda, dentro de los límites establecidos. En principio, la intervención tiene lugar con las monedas del MTC, aunque se permite también en algunas monedas ajenas a él, principalmente en dólares estadounidenses.

Al iniciarse 1992, ya formaban parte del MTC diez de los doce miembros de la Comunidad.²²

El término SME es más amplio que el de MTC: todos los países de la CEE firmaron el acuerdo del SME y por tanto son miembros de él, depositaron 20% de sus tenencias en oro y dólares estadounidenses en el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria a cambio de una cantidad equivalente de ECUs y sus monedas forman parte de la canasta que define el valor de la ECU (véase más adelante). Pero los no participantes en el MTC —en 1992, sólo Grecia y Portugal— no están obligados a observar los puntos de intervención obligatorios para sus monedas frente a las otras divisas comunitarias.

Gracias a una estrecha cooperación monetaria y a un manejo coordinado de los tipos de cambio, desde su establecimiento, el SME ha mantenido con cierto éxito una zona de estabilidad monetaria dentro de la Comunidad Europea, que se ha reflejado en una reducción en la variabilidad de los tipos de cambio nominales y reales entre las monedas del MTC, en diferencias de tasas de interés y de tasas de inflación más bajas entre los países, así como en menor inflación global.

²² Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Francia, la RFA, Irlanda, Italia, Países Bajos, España (desde junio de 1989) y el Reino Unido (desde octubre de 1990).

Simplemente, el haber sobrevivido en una época tan turbulenta constituye un gran logro para el SME. Además, el Sistema ha ejercido una influencia sumamente benéfica en lo que se refiere a la armonización de la política macroeconómica de sus miembros. La convergencia ha sido más marcada en el área del comportamiento de costos y precios; pero esto no garantiza la estabilidad cambiaria, que sólo puede lograrse cuando se produce además una convergencia de las políticas monetaria y fiscal, tema que se ampliará más adelante.

El MTC se ha sostenido gracias a repetidas intervenciones, pero sobre todo a políticas monetarias cada vez más coordinadas, que han seguido una tendencia —existente también fuera del SME— hacia medidas monetarias y crediticias muy rígidas, con vistas a bajar la inflación.

Las paridades monetarias dentro del SME se han reajustado doce veces, siempre después de que los cambios en las tasas de interés y las intervenciones en el mercado de cambios no pudieron mantener los tipos de cambio dentro de sus límites de fluctuación. En los primeros tiempos del Sistema, los realineamientos fueron frecuentes; pero se fueron espaciando a medida que la inflación comunitaria se redujo y sus miembros coordinaron de manera más efectiva sus políticas monetaria y financiera, haciéndolas consecuentes con el mantenimiento de tipos de cambio estables. Además, existe un compromiso político para evitar devaluaciones cuyo único propósito sea lograr mayor competitividad para los productos de un país.

a) Los realineamientos más recientes

Los mercados de cambio internacionales estuvieron inestables a fines de 1986 y principios de 1987. Pese a considerables intervenciones por parte del Bundesbank y del Banco de Japón, el dólar caía inexorablemente frente al DM y al yen. Como en anteriores periodos de debilidad del dólar, el capital especulativo fluyó a la RFA: la ausencia de controles de capital y la presencia de mercados financieros relativamente bien desarrollados, en un ambiente de estabilidad de precios, había hecho del DM una moneda de reserva sumamente atractiva. Al mismo tiempo, el franco francés estuvo bajo tensión en momentos en los cuales la inquietud laboral presionaba

a las autoridades por su política de restricción salarial. El Banco de Francia reaccionó inicialmente interviniendo en los mercados de cambio extranjeros y elevando las tasas de interés. Cuando estas medidas no pudieron frenar la especulación sobre un posible realineamiento y se intensificó la presión sobre la divisa francesa, el Banco de Francia permitió que su moneda cayera a su más bajo límite de intervención frente al DM. Esto desencadenó intervenciones obligatorias en el MTC a fin de evitar que esas dos monedas rompieran sus respectivos límites. El 12 de enero de 1987, los ministros de Economía y Finanzas de la CEE y los gobernadores de los bancos centrales, acordaron un ajuste de las tasas centrales dentro del MTC. El DM y el florín holandés fueron revaluados 3% y los francos belga y luxemburgués 2 por ciento.

Aunque en el caso de Francia es preciso reconocer la influencia de factores internos, en términos generales puede afirmarse que este realineamiento no fue causado ni justificado por divergencias en el comportamiento económico de los países afectados, sino que el detonante fueron los acontecimientos internacionales, en particular la constante caída del dólar durante 1986 y las primeras semanas de 1987.

No obstante, en el seno de la Comunidad se consideró que el realineamiento podría haberse evitado con una mejor coordinación de las políticas monetarias, particularmente respecto a las tasas de interés.

El realineamiento fue seguido de un esfuerzo concertado dentro de la CEE para identificar las formas de fortalecimiento de los mecanismos de operación del SME, lo que condujo al Acuerdo de Basilea-Nyborg (8 de septiembre de 1987), conforme con el cual se permite a los bancos centrales del SME utilizar, dentro de ciertos límites, el servicio financiero de muy corto plazo del SME, a efectos de la intervención intramarginal.²³ Además, el acuerdo contempla una mayor flexibilidad con respecto al uso de los márgenes de

²³ Red de líneas de crédito que los bancos centrales participantes se otorgan entre sí por medio del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, para permitir intervenciones en las monedas comunitarias. Tales operaciones se denominan en ECUs y las tasas de interés deudoras y acreedoras son iguales a las tasas aplicables a usuarios y tenedores de activos en ECUs. La duración de tal financiamiento es de cuarenta y cinco días que se pueden extender a tres meses. (FMI, *Occasional paper* 66, Washington, octubre de 1989, glosario).

fluctuación entre las monedas y a los ajustes concertados de la tasa de interés.

A poco de la firma del Acuerdo de Basilea-Nyborg, sobrevino otro periodo de prueba y tensión para el MTC del SME: la crisis del mercado de valores de Wall Street (octubre de 1987). El dólar cayó rápidamente en los mercados de cambio internacionales y surgió la incertidumbre acerca del impacto que ese hecho tendría sobre la economía estadounidense, y en general, sobre la economía mundial. Los fondos salieron de Estados Unidos rumbo a Alemania, lo que condujo —como en ocasiones anteriores— a presiones al alza sobre el DM en relación a las otras monedas, en particular, al franco francés. Las autoridades monetarias de Francia y la RFA reaccionaron rápidamente emprendiendo una intervención masiva intramarginal, financiada en el máximo fijado en el Acuerdo de Basilea-Nyborg y por un crédito adicional bilateral del Bundesbank al Banco de Francia. Al mismo tiempo, se permitió que el franco francés se devaluara respecto al DM dentro de la banda de fluctuación. Esta acción se combinó con movimientos coordinados en las tasas de interés, en particular por los Bancos Centrales de Francia y de la RFA, y los resultados fueron exitosos: el mercado aceptó las tasas centrales existentes y pronto desaparecieron los movimientos especulativos que se habían desatado en espera de un realineamiento que no llegó a producirse.

El SME se anotó un triunfo al superar el caos financiero que siguió a la caída de los mercados de valores, sin modificar su red de tipos de cambio.

Nuevamente, durante un periodo similar de tensión en agosto y septiembre de 1988, los bancos centrales del MTC utilizaron exitosamente una combinación de intervenciones, movimientos diferenciados de las tasas de interés y flexibilidad del tipo de cambio dentro de los márgenes de fluctuación, para rechazar ataques especulativos y defender la red de paridades del MTC.

Una mayor convergencia de las tasas de inflación ha contribuido también a la estabilidad de los tipos de cambio dentro del MTC en años recientes. A fines de 1988, las diferencias de inflación entre Francia y la RFA ascendieron a 1.4 puntos porcentuales y

a 3.7 entre Italia y Alemania; en ambos casos, la diferencia más pequeña desde inicios de los años setenta. En contraste, la diferencia de inflación entre el Reino Unido y la RFA permanecía en 5.1 puntos porcentuales, muy por encima de la diferencia respecto a los promedios de la CEE y de la OCDE.

Según Holland,²⁴ uno de los logros del SME es que ha funcionado bien desde el punto de vista técnico: cada uno de los doce reajustes de los tipos de cambio ha sido resultado de un consenso y ha permitido mantener la estabilidad de los tipos de cambio reales. Aun más, los acuerdos de intervención han dado buenos resultados; las variaciones de la paridad han sido pequeñas y generalmente a tono con las de la competitividad.

El realineamiento número doce consistió simplemente en una devaluación de 3.7% sufrida por la lira italiana respecto a las demás monedas del MTC. Esta medida se combinó con un estrechamiento de los límites de fluctuación de dicha moneda en su nivel normal, esto es, de 6 a 2.25%. Igualmente, Italia renovó su compromiso de disciplina fiscal para limitar el déficit presupuestario y alentar una reducción de la inflación más rápida.

Así pues, la experiencia reciente del SME ha confirmado la tendencia a mayores tensiones en periodos de debilidad del dólar, debido a la posición del DM como una de las monedas más fuertes en el Sistema y el más cercano sustituto del dólar. Los realineamientos de 1986 y 1987 estuvieron asociados con episodios de particular debilidad del dólar, mientras las tensiones estuvieron ausentes en el periodo de fortaleza del dólar (de mayo a agosto de 1987).

b) La cuestión de la "simetría"

Los planes originales para el SME contemplaban que la ECU estuviera en el centro del SME y que el indicador de divergencia —que mide

²⁴ David Holland (director ejecutivo del Grupo de los Treinta), intervención en la 9a. Conferencia Internacional sobre Asuntos Monetarios y de Comercio, Filadelfia, Global Interdependence Center (GIC) Grupo de los Treinta, del 4 al 6 de diciembre de 1988.

la desviación de una moneda respecto de su tasa central de ECU— identificara al país que necesitara ajuste.²⁵ Por tanto, éste sería simétrico, afectando tanto a los países deficitarios como a los superavitarios. Sin embargo, dada la definición de la ECU como una canasta de monedas, pronto se cayó en la cuenta de que ponerla en el centro del Sistema significaba que no habría ancla nominal o punto de referencia base. Esto hizo surgir la preocupación, sobre todo en la RFA, de que la inflación en los países comunitarios convergiera hacia la tasa promedio en el área del SME y de que las políticas inflacionarias en algunos países introdujeran un “sesgo inflacionario” dentro del Sistema.

Por otra parte, el indicador de divergencia —diseñado para alcanzar la simetría— no ha funcionado adecuadamente: contiene monedas ajenas al MTC (el escudo portugués y el dracma griego) y, sobre todo, no obliga a intervenir; supuestamente, cuando una moneda del SME cruza su “umbral de divergencia”, las autoridades del país respectivo deben dictar medidas correctivas, incluyendo la intervención diversificada en el mercado cambiario y medidas adecuadas de política económica interna. Aunque a veces los movimientos en el indicador de divergencia han cumplido su objetivo de inducir a actuar a las autoridades, en general, no ha podido cumplir con su papel de vincular la evolución del tipo de cambio a una creciente convergencia de las respectivas políticas económicas.²⁶

En consecuencia, el SME ha diferido en su operación de los planes originales. La ECU ha servido principalmente como un

²⁵ El mecanismo de tipos de cambio (MTC) tiene dos partes: la primera —de la que se ha venido hablando— se basa en el mantenimiento, por medio de la intervención ilimitada, de límites bilaterales de fluctuación entre los países participantes. La segunda, que es a la que aquí se hace referencia, se basa en el *indicador de divergencia*, cuyo propósito es incrementar el alineamiento económico entre los países participantes en el SME, detectando las monedas de la Comunidad que se desvían hacia arriba o hacia abajo de ciertos límites fijados en términos de la ECU, y que por ser más estrechos que los márgenes bilaterales de fluctuación, se alcanzan antes que estos últimos. (*Occasional paper 66*, *ibid.*)

²⁶ Véase, al respecto: David Folkerts-Landau y Donald J. Mathieson, “The European Monetary System in the context of the integration of European financial markets”, *Occasional paper 66*, *cit.*

numerario para la operación de los mecanismos financieros del sistema. Los bancos centrales se han ocupado de mantener o de ajustar (en caso de desequilibrio fundamental) la red de los tipos de cambio bilaterales. Y lo que es más importante, el SME ha gravitado hacia el marco alemán como un ancla nominal del sistema.

Aunque "simetría" fue la palabra pronunciada con más frecuencia en los debates que precedieron a la creación del SME, y no obstante que los reglamentos de éste se diseñaron especialmente para "compartir la carga del ajuste", el sistema ha funcionado en la práctica como una zona "marco". La RFA ha establecido su política monetaria independientemente, y los otros países simplemente se han vinculado al DM.²⁷

Por ello, la crítica más reiterada al SME es que ha operado asimétricamente, sobre todo en la formulación de la política monetaria, que ha estado dominada por la postura adoptada por la RFA, el país miembro con menor inflación y economía más vigorosa. El MTC ha descansado sobre el DM como pilar del sistema: el Bundesbank se concentra en mantener el poder de compra interno del DM en tanto los otros países siguen las políticas que minimizan el monto y la frecuencia de las devaluaciones de sus monedas frente a tal divisa. Una de las implicaciones de hacer de la política monetaria germana el ancla nominal del sistema es que los ajustes en la política monetaria recaen principalmente en los otros miembros del SME.

Puede afirmarse entonces que la RFA, país que domina el SME en vista de que su divisa, el DM —usada incluso como moneda de reserva internacional—, ha sido tradicionalmente la moneda más fuerte y estable, ha mantenido una estricta política monetaria antinflacionaria, de la cual se han beneficiado los otros países del Sistema.²⁸

²⁷ Francesco Giavazzi y Alberto Giovannini, *Limiting exchange rate flexibility. The European Monetary System*, Cambridge, Mass, The Massachusetts Institute of Technology Press, 1989, xi+230 pp.

²⁸ Sostiene este punto de vista, entre otros, Alexander K. Swoboda, *El camino hacia la unión monetaria europea. Enseñanzas del sistema de Bretton Woods*, Basilea, 28a. Conferencia Per Jacobsson, The Per Jacobsson Foundation, 9 de junio de 1991, p. 22. En cambio, otros especialistas disienten, pues consideran

Pero también la RFA ha sido muy beneficiada. Su participación en el SME le ha permitido gozar de una mayor estabilidad en su tipo de cambio efectivo real: la membresía en el SME ha sido como un dique ante los efectos sobre la economía alemana de las extremas fluctuaciones del dólar. Esto ha sucedido porque desde el principio del SME, las monedas europeas —en promedio— se han mantenido más cerca del DM, contribuyendo así a la estabilización de la competitividad global germana.

Una comparación entre dos episodios de depreciación del dólar —a fines de los años sesenta y después de 1985— muestra en qué medida el SME ha estabilizado la competitividad de la RFA: de noviembre de 1969 a marzo de 1973 el DM se apreció 25% frente al dólar, lo que repercutió en un empeoramiento de 18.6% en la competitividad germana. En cambio, de enero de 1985 a diciembre de 1987 el DM se apreció en forma similar respecto a la divisa estadounidense —27%— pero esa vez la pérdida de competitividad fue tan sólo de 9 por ciento.²⁹

El ascendiente de la RFA sobre el SME ha conducido a muchos choques entre ese país y los otros participantes en el Sistema —especialmente Francia—, que con frecuencia protestan por haber sido obligados a establecer medidas impopulares, a fin de mantener sus monedas dentro de los límites de fluctuación. Algunos países miembros, para los cuales la lucha contra la inflación a principios de la década de los noventa no tiene tanta importancia como en el pasado, estiman que la insistencia alemana en contener la inflación está introduciendo en ellos un sesgo deflacionario por medio del SME.

El hecho de que el SME haya operado como una zona marco, demuestra cuán difícil es construir regímenes de tipos de cambio simétricos. La solución simétrica por excelencia son los tipos de cambio flexibles: cada país establece su propia política monetaria independientemente. En un sistema asimétrico, los países periféricos vinculan su tipo de cambio al del país centro. Si los tipos de cambio son fijos, los países periféricos renuncian a toda autonomía monetaria.

que el descenso de la inflación en los países de la CEE no ha estado asociado a la existencia del SME. Al respecto, véase Giavazzi y Giovannini, *op. cit.*

²⁹ Giavazzi y Giovannini, *op. cit.*

En un sistema de tipos de cambio manejados, la posibilidad de cambiar el tipo de cambio bilateral frente al país centro da a los otros países cierta libertad para poder seguir una política monetaria independiente.

El SME es un ejemplo más de un régimen de tipos de cambio manipulados que ha funcionado asimétricamente. Por ello, para Giavazzi y Giovannini existe una similitud básica entre el SME y experiencias anteriores de flexibilidad limitada de los tipos de cambio, como el régimen de Bretton Woods.

Contra este punto de vista se levantan quienes consideran que, a diferencia del sistema de Bretton Woods, el SME no cuenta con un núcleo claramente definido como lo fueron el oro o el dólar estadounidense.³⁰ Además, en el SME se da un proceso de toma de decisiones común para determinar las paridades cambiarias. En contraste, los artículos del Acuerdo original del FMI incluían disposiciones únicamente para rechazar o aprobar cambios de paridad propuestos de manera unilateral. Más aún, algo que ya se ha señalado pero sobre lo que no está de más insistir: el SME no se basa tan sólo en el interés común por un sistema de tipos de cambio estables, sino que sus miembros también comparten objetivos de alcance más amplio, como son la integración económica y la cooperación política.

Quizá la hegemonía germana tuvo razón de ser en un principio, cuando abatir la inflación era un objetivo prioritario en todos los países del Sistema; pero hacia los años noventa, cuando dicho objetivo se había reducido de manera significativa, se empezó a considerar la conveniencia de crear una estructura más simétrica del Sistema, que descansase menos en la discrecionalidad y más en las reglas. Dejar de depender de las medidas adoptadas por el país dominante —la RFA— y establecer medidas comunes.

Una de las opciones que se plantearon fue la elección de un ancla nominal dentro de un proceso de coordinación de mayor alcance, que utilizara una serie de indicadores económicos —tal como se hace en el Grupo de los Siete— y en el cual la política

³⁰ Horst Ungerer, Jouko J. Hauvonen, Augusto López-Claros y Thomas Mayer, *The European Monetary System: developments and perspectives*, Occasional paper 73, Washington, FMI, noviembre de 1990, 99 pp.

monetaria se coordinaría junto con las políticas fiscal y estructural.³¹ Pero el camino que se está siguiendo es el de avanzar hacia la unión monetaria, entendida como una zona de tipos de cambio permanentemente fijos —con vistas a tener una sola moneda—, sin controles de cambio u otras barreras al libre movimiento de capitales o a la circulación de divisas.

c) Evaluación del Sistema Monetario Europeo

Aunque existe polémica al respecto, en general se coincide en que el SME ha sido un instrumento eficaz para reducir la volatilidad de los tipos de cambio, así como para limitar la incidencia de desajustes. Tales logros se han alcanzado sin incrementar de manera importante la variabilidad de las tasas de interés, pero sí recurriendo ocasionalmente a controles sobre los flujos de capital, posibilidad que desapareció para los principales países del Sistema a partir del 1 de julio de 1990, en cumplimiento de los planes para la unión económica y monetaria.³²

Evidentemente, el SME ha constituido un instrumento útil para alentar la integración económica y la unificación política en el seno de la CEE. Empero, ha tropezado con ciertas dificultades y su funcionamiento no ha sido del todo exitoso, pues la pretendida unidad tiene que llevarse a cabo entre un grupo de países muy desiguales en cuanto a su desempeño económico.

Pese a ello, gracias a los logros del SME fue posible dar vida al Acta Europea Única —que además del establecimiento del mercado único, busca fortalecer la cooperación en materia de política económica y monetaria— y con base en ella, avanzar hacia la completa liberalización de los movimientos de capital e integración de los servicios financieros, que se espera culminen con la plena unión económica y monetaria.

³¹ Alma Chapoy Bonifaz, "¿Hacia un patrón monetario dólar-yen-marco?", *Problemas del Desarrollo*, vol. XXI, núm. 82, Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, julio-septiembre de 1990, pp. 65 y 66.

³² Si se desea amplia información sobre el SME, consúltese: Francesco Giavazzi, Stefano Micossi y Marcus Miller (compiladores), *The European Monetary System*, Nueva York, Cambridge University Press, 1988, xx+424 pp.

El SME constituye el único ejemplo en la actualidad de un grupo de países que, por un periodo ya prolongado, han mantenido tipos de cambio flexibles pero ajustables entre ellos. Por eso algunos expertos han considerado la posibilidad de superar el "actual desorden en el mundo de las divisas" y llegar a las tan anheladas "condiciones de estabilidad", con base en el ejemplo del SME.

Sin embargo, existen serios argumentos que echan por tierra esta idea:³³ 1) los países del SME han mantenido tipos de cambio flexibles frente a las otras divisas principales; 2) está por verse cómo reacciona el Sistema ante la plena liberalización financiera en marcha desde el 1 de julio de 1990; 3) el SME abarca Londres sólo a partir de octubre de 1990, pero no incluye a Nueva York y Tokio, los otros dos principales centros financieros, medidos por el volumen de transacciones;³⁴ 4) las metas de integración entre los países del Sistema son mayores de lo que podrían ser entre un grupo más amplio de países industriales, es decir, lo que es posible en la Europa de los doce —y no sin grandes complicaciones—, ciertamente no podría transferirse al globo terráqueo.

Tomasso Padoa-Schioppa, director general adjunto del Banco de Italia, coincide en considerar "no exportable" la experiencia del SME. Para él, la principal lección del SME es que un vínculo ajustable puede funcionar, y que puede lograrse un equilibrio satisfactorio entre el carácter "fijo" y el carácter "ajustable" del Sistema, pero su éxito obedece en gran medida a circunstancias específicamente europeas, irrepetibles fuera del área.³⁵

Es innegable que la plena entrada en vigor del programa de mercado único afectará a las relaciones económicas y financieras

³³ Folkerts-Landau, *ibid.*

³⁴ Se calcula que diariamente son transferidos unos 300 mil millones de dólares desde y a Londres, Nueva York y Tokio, la mayoría por motivos especulativos. Es iluso pensar que, en tales condiciones, los bancos centrales, aun puestos de acuerdo, garantizaran tipos de cambio fijos a tal magnitud de dinero.

³⁵ Tomasso Padoa-Schioppa, "¿Hacia un nuevo vínculo ajustable?" *El Sistema Monetario Internacional en los próximos veinticinco años*, Basilea, Banco de Pagos Internacionales-Fundación Per Jacobsson, 12 de junio de 1988, pp. 17-32.

entre la CEE y el resto del mundo, así como a la estructura del Sistema Monetario Internacional y de las reservas internacionales.

En este sentido, más que pretender trasladar la experiencia del SME al ámbito mundial, se debe considerar que un SME más eficaz podría constituir, paralelamente al dólar, uno de los pilares de un mejor Sistema Monetario Internacional.³⁶

Ideas semejantes expresa Holland:³⁷ habla de los "aglutinantes" político, económico y comercial como determinantes del relativo éxito del SME; además éste es sólo uno de una serie de acuerdos entre los países europeos en prácticamente todas las áreas. Tal situación no se da —y difícilmente se dará— en otras partes del mundo.

De manera similar, este autor llega a la conclusión de que los hechos apuntan a la consolidación de sistemas flexibles entre grupos de países, basados en las principales monedas, del mismo modo que el SME se basa en el DM.

Esto lleva de nuevo a la tripolaridad cada vez más clara: dólar estadounidense-yen japonés-marco alemán (o ECU).

³⁶ Lord Roll of Ipsden, Segunda Conferencia Anual Ernest Sturc, Washington, 11 de abril de 1985.

³⁷ Holland, *ibid.*

UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

1. LOS PRIMEROS PASOS

Desde que se estableció la CEE en 1957, se tenía claro que el problema de pago de saldos entre los estados miembros sólo podría ser eliminado en su conjunto mediante la unificación de monedas o el establecimiento de una moneda única y una reserva monetaria común en un solo banco central.

Se comprendía también que la unión económica y monetaria (UEM) requeriría no únicamente la coordinación de las políticas de comercio exterior y de pagos, sino también la transferencia de soberanía a una autoridad central supranacional en materia de política financiera y de crédito, de salarios y precios.

Una política económica interna equilibrada y un sistema monetario saludable forman las bases de la integración y son tan importantes como la integración misma.

Sin embargo, la unión financiera dentro de la CEE ha progresado a un paso en extremo modesto, pues el énfasis inicial estuvo en hacer realidad un mercado común de mercancías, sobre la base de adoptar una política comercial conjunta frente al resto del mundo.

En 1983, la Comisión de la CEE envió una "Comunicación sobre integración financiera" al Consejo de Ministros. Este documento y las subsecuentes discusiones llevaron a la conclusión fundamental de que la plena liberalización de los movimientos de capital, la integración de los servicios financieros y el reforzamiento del SME eran requisitos para el logro de un mercado plenamente unificado en la CEE.

En febrero de 1986, el Consejo de Ministros de la CEE adoptó el Acta Europea Única —ratificada en 1987—, cuyo principal objetivo fue la preparación de un programa amplio de mercado interno para fines de 1992. Con base en el artículo 102 A del Tratado, el Acta hace énfasis en la cooperación económica y monetaria y en la necesidad de convergencia de las políticas sobre esas materias. La integración del comercio de bienes y servicios debería incluir de manera destacada la de los servicios financieros.

En mayo de 1986, la Comisión de la CEE propuso un calendario para la liberalización de los movimientos de capital, que subrayó la importancia de ese hecho para la ulterior convergencia de las políticas y del desempeño dentro del SME. Tras el decimoprimer realineamiento de las tasas centrales dentro del MTC (enero de 1987), las discusiones en la Comunidad Económica enfatizaron cada vez más el vínculo entre el fortalecimiento del SME y la plena liberalización de los movimientos de capital.

El Acta Europea Única reconoció que, además de la plena liberalización de los movimientos de capital, una liberalización y armonización suficientes de las leyes nacionales que rigen la autorización de las instituciones de crédito y la provisión de servicios financieros, constituirían condiciones igualmente esenciales para el cumplimiento de las metas del mercado interno.

En el ámbito de la CEE se acepta, en términos generales, que el cumplimiento del programa de mercado interno único tendría que apoyarse en una política monetaria común y en la unión monetaria.

Esta última es un aspecto de suma importancia, pues ayudaría a que se produjeran menores fluctuaciones cambiarias, coadyuvando a que las transacciones entre los países sean más estables y menos costosas. Sin embargo, los escollos para la unidad financiera de Europa Occidental son enormes; las disparidades en el desempeño económico de los estados miembros —particularmente en lo que hace a déficit presupuestario, tasa de inflación y déficit en cuenta corriente— son muy evidentes y se reflejan en amplias diferencias en las tasas de interés. Estas condiciones hacen sumamente difícil una unión monetaria.

Los resultados óptimos del mercado interno sólo podrían alcanzarse si los arreglos monetarios para la CEE minimizaran, o eliminaran, las incertidumbres resultantes de políticas monetarias nacionales independientes y de los tipos de cambio sujetos a ajustes y fluctuaciones.

En relación con esto, Padoa Schioppa desarrolla la idea del “cuarteto inconsistente”, esto es, la incompatibilidad de libre comercio, plena movilidad del capital, tipos de cambio fijos y... autonomía nacional en la conducción de la política monetaria.³⁸

Por otra parte, se ha puntualizado que las actuales políticas monetarias no son manejadas con plena independencia ni los tipos de cambio son completamente fijos. El acuerdo del SME —como ya se ha señalado— prevé márgenes de fluctuación que ofrecen cierta flexibilidad y la posibilidad de cambios en las tasa centrales, que pueden compensar las políticas monetarias divergentes. Cuando las divergencias se estrechan, los ajustes en la tasa central pueden ser pequeños —y lo han sido en ocasiones recientes: enero de 1987 y enero de 1990— y no afectar a las tasas de mercado, minimizando así la posibilidad de corrientes de capital desestabilizadoras.

Sin embargo, en general se coincide en que la realización del mercado interno y el progreso hacia la unión económica y monetaria exige un alto grado de consistencia política y de compatibilidad si se aspira a evitar serias rupturas del mercado interno y la emergencia de desequilibrios regionales y estructurales pronunciados.

En el camino hacia la integración monetaria europea surgieron tres enfoques:³⁹

1) *La moneda paralela*. Consistiría en introducir una unidad monetaria europea que circularía junto con las monedas nacionales existentes y que por arreglos institucionales sería más estable que ellas —por ejemplo, vinculando su valor a un índice de mercancías. Tal moneda podría competir con las monedas nacionales y gradualmente remplazarlas. Esta idea fue objeto de fuertes críticas: el uso de una divisa ya existente no es aceptado por sus implicaciones

³⁸ Tommaso Padoa Schioppa, “The European Monetary System: A long-term view”, en Francesco Giavazzi y otros, *The European Monetary System*, *ibid.*

³⁹ Horst Ungerer y otros, *ibid.*

políticas, y la ECU —en su forma actual— no se considera conveniente por ser una “canasta”, lo que la haría más débil que las monedas que la componen, y en consecuencia no podría competir efectivamente con ellas.

2) *Un alto grado de coordinación política.* Sus defensores reconocen las divergencias existentes en el desempeño económico, así como las diferencias en la estructura social, económica y política en los diversos países. En vez de sugerir restricciones institucionales adicionales, consideran conveniente “endurecer” el SME, es decir, respetar los acuerdos ya existentes y reducir las diferencias por medio de una cooperación más estrecha que respete las sensibilidades y la soberanía nacionales. Los críticos de este enfoque arguyen que debido al proceso de descentralización de toma de decisiones que así se daría, difícilmente podría hacerse frente a emergencias súbitas y no serviría para asegurar el progreso hacia posiciones comunes de política económica que fueran al paso de la acelerada integración económica y financiera que se da en la CEE. Asimismo, tendería a perpetuar los aspectos asimétricos del SME.

3) *Un decidido movimiento hacia la toma de decisiones común y hacia la unión económica y monetaria.* Este enfoque fue apoyado principalmente por Francia, Italia y la Comisión Europea, y es el que se está poniendo en marcha —aunque con considerables dificultades—, razón por la cual habrá de analizarse aquí con cierto detalle.

2. EL INFORME DELORS

En años recientes, la unión económica y monetaria se convirtió en un elemento importante en la agenda del Consejo Europeo, esto es, en las juntas semestrales regulares de los jefes de Estado y de gobierno de los países comunitarios. En su reunión de Hannover (27 y 28 de junio de 1988), el Consejo estableció un comité especial encargado de “estudiar y proponer etapas concretas conducentes a la unión económica y monetaria”. Dicho comité estuvo presidido por Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea; también figuraron en él otro miembro de la Comisión Europea, los go-

bernadores de los bancos centrales de los países miembros de la CEE y tres expertos independientes.

En abril de 1989, el comité presentó su informe —conocido como Informe Delors— al Consejo Europeo, que lo aprobó en la reunión celebrada en Madrid (junio de 1989). Este acuerdo para alcanzar gradualmente la unión monetaria ha sido seguido —como se verá en seguida— de grandes enfrentamientos en torno al ritmo para lograr dicha unión y al grado que ésta alcanzará.

Tras la reunión de Madrid, el Consejo Europeo pidió al Consejo de Ministros, al Comité de Gobernadores de Bancos Centrales y al Comité Monetario, que adoptasen las provisiones necesarias para lanzarse a la primera etapa el 1 de julio de 1990 y realizar una conferencia intergubernamental en diciembre de 1990, encargada de preparar las enmiendas al Tratado de Roma con vistas a las etapas finales de la unión monetaria y económica.

El Informe Delors prevé que la unión monetaria y económica se lleve a cabo en tres etapas, con progresión paralela en los campos económico general y monetario. En vez de plazos fijos para la transición de una a otra etapa, propone que el comienzo de cada una de ellas dependa del progreso alcanzado en la precedente.

Los objetivos de las etapas son los siguientes:⁴⁰

En la *primera* se tendería a una mayor convergencia del comportamiento económico por medio del fortalecimiento de la coordinación de la política económica y monetaria dentro de la estructura institucional existente. En el campo económico, se completará la creación del mercado interno y se tratará de reducir al mínimo las disparidades regionales existentes. En el campo monetario se cumplirá plenamente el objetivo de crear una sola área financiera, lo que implica eliminar barreras pendientes a los movimientos de capital y divisas y cooperar más estrechamente en los campos económico y monetario. Además, deben desaparecer todos los obstáculos al uso privado de la ECU, y los miembros de la Comunidad que aún no lo han hecho —Grecia y Portugal— tienen que incorporarse

⁴⁰ Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on economic and monetary union in the European Community* (Delors Report), Luxemburgo, 1989.

al MTC del SME. Esta fase dio comienzo el 1 de julio de 1990 —paralelamente a la unión económica y monetaria alemana—, excepto en el caso de España, Portugal y Grecia, países a los que se concedió un plazo mayor que a los restantes para eliminar los controles a los movimientos de capital y de divisas; en enero de 1992, España se incorporó de lleno a esta etapa.

La *segunda* se centraría en la reforma institucional: se establecería un embrionario Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) —al que tentativamente se ha empezado a llamar Eurofed— que asumiría sus funciones paulatinamente. Hacia el final de esta etapa se consumaría la transferencia del poder de toma de decisiones de las autoridades nacionales al SEBC, pero éste coexistiría con las autoridades monetarias nacionales. Los bancos centrales nacionales sólo llegarían a estar legalmente subordinados al Eurofed en la tercera fase, por lo que la segunda puede considerarse como un periodo de transición y aprendizaje conducente a la toma colectiva de decisiones. El SEBC absorbería las instituciones existentes (el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria, el Comité de Gobernadores de Bancos Centrales y sus subcomités, y el Secretariado Permanente). La tarea clave del SEBC —en esta segunda fase— sería iniciar la transición de la coordinación de políticas monetarias independientes a la formulación y puesta en práctica de una política monetaria común.

Los tipos de cambio únicamente se podrían reordenar en circunstancias excepcionales, y a medida que avanzara la convergencia económica se reduciría el margen de fluctuación en torno a tipos de cambio centrales. Una cierta cantidad de reservas monetarias formaría un *pool* que sería utilizado para dirigir las intervenciones en el mercado de cambios, de acuerdo a los lineamientos del SEBC.

La *tercera* fase comprendería los pasos sucesivos hacia la consolidación de la unión monetaria, que se concretaría al vincular de manera irrevocablemente fija los tipos de cambio de las doce monedas nacionales con una sola moneda y una política monetaria comunes, lo que llevaría a tipos de cambio fijos y a tasas de interés determinadas por el Eurofed, que será un cuerpo supranacional, libre de interferencias políticas por parte de cualquier gobierno.

Dicha institución asumiría en esta etapa todas sus responsabilidades: se convertiría en un banco central plenamente maduro que emitiría la moneda única y tomaría a su cargo todas las funciones de los bancos centrales nacionales existentes.

Las decisiones sobre las intervenciones en el mercado de cambios en terceras monedas se convertirían en responsabilidad exclusiva del SEBC, y las reservas oficiales formarían un *pool* manejado por dicho sistema. En el campo económico, las medidas estructurales y regionales se fortalecerían aún más y las reglas en el campo macroeconómico y presupuestario se harían obligatorias.

Debido a que ya no tendrán la oportunidad de financiar los déficit presupuestarios simplemente con la emisión de más dinero, los gobiernos se verán forzados a alinear sus déficit a las prácticas de los miembros menos derrochadores. Las devaluaciones competitivas para mejorar la posición comercial quedarán excluidas.

Como se advierte, la unificación monetaria implicaría desplazar gradualmente los controles monetarios nacionales a un poder central de la Comunidad, lo cual es causa todavía de serias discrepancias entre los países miembros.

Sintetizando lo dicho hasta ahora sobre la UEM, puede afirmarse que la necesidad de una divisa común se hizo más apremiante a medida que se acercaba el año nodal de 1992, al concluir el cual desaparecerán todas las barreras arancelarias entre los países participantes. Por ello, dentro de los planes de integración de la CEE, la unión económica y monetaria —concebida como un proceso gradual, en un plazo amplio— contempla la creación de una sola moneda para la Comunidad que ponga fin a la multiplicidad de divisas de la organización, así como de un Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Eurofed, inspirado en el Sistema de Reserva Federal de Estados Unidos y en el Bundesbank alemán. La Unión Económica y Monetaria (UEM) culminaría cuando las doce monedas se ajustaran permanentemente entre sí y finalmente fueran sustituidas por una sola unidad monetaria para todos los países comunitarios.

El Informe Delors, con el que arrancó la conformación de la UEM, establece que "la unión económica y monetaria constituyen dos partes integrales de un solo conjunto y en consecuencia tienen

que evolucionar paralelamente".⁴¹ Esto es, la unión monetaria se concibe como parte del plan mucho más amplio de unión económica.

En el Informe se señala que la unión monetaria incluiría: a) total e irreversible convertibilidad de las monedas; b) completa liberalización de los movimientos de capital y plena integración de los mercados financieros; c) eliminación de los márgenes de fluctuación; d) irreversible fijación de los tipos de cambio.

Por su parte, la unión económica consistiría en: a) un solo mercado en el cual personas, bienes, servicios y capital se muevan sin restricción alguna; b) una política de competencia común para fortalecer los mecanismos del mercado; c) políticas regionales y estructurales comunes; d) coordinación de la política macroeconómica, incluyendo reglas obligatorias de política presupuestaria respecto al monto y financiamiento de los déficit presupuestarios nacionales. Este último punto, al igual que la unión monetaria, es objeto de serias controversias en el seno de la Comunidad.

3. LA POSICIÓN DEL REINO UNIDO EN TORNO A LA UNIÓN MONETARIA

El más acérrimo enemigo de la unión monetaria ha sido el Reino Unido; una muestra de ello fue el no haber consumado su ingreso al MTC del SME hasta octubre de 1990. Una explicación para esto fueron sus altas tasas de interés y de inflación; esta última —10%— equivalía a casi tres veces la germana. Pero según declaraciones oficiales, el principal motivo fue el deseo de salvaguardar la independencia en el manejo de la política monetaria y tener margen de maniobra en vista del papel de la libra como moneda internacionalmente aceptada.

La postura británica respecto a la unión monetaria se ilustra perfectamente con la siguiente aseveración: "Si la esterlina se une (al MTC del SME), el mayor cambio consistirá en transferir la responsabilidad de la política monetaria británica del Banco de Inglaterra al Bundesbank, que, como el banco central más entusiasta acerca de la solidez monetaria, marca el paso que deben seguir los otros."⁴²

⁴¹ *Ibid*, p. 18.

⁴² *The Economist*, 21 de septiembre de 1985.

Cabe repetir que el Reino Unido —al igual que todos los miembros de la CEE— pertenecía al SME desde que éste se estableció, y la libra esterlina formaba parte de la canasta de monedas que define a la ECU; pero no encontró conveniente participar plenamente en el SME, por lo cual no ingresó en el MTC, núcleo del SME, y por tanto no estaba obligado a observar los puntos de intervención obligatorios para su moneda frente a las otras divisas de la Comunidad.

Venciendo sus reticencias, el 5 de octubre de 1990 el Reino Unido anunció que tres días más tarde su moneda se convertiría en la décima participante del MTC. Este paso fue calificado por el Comité Monetario de la CEE como muy significativo en la integración económica y monetaria de la Comunidad. Incluso algunos llegaron a interpretarlo como una disposición británica a desempeñar un papel activo en los esfuerzos por fomentar la UEM; pero el entonces ministro de Hacienda británico, John Major, se apresuró a aclarar que la posición de Londres seguía siendo, como hasta entonces, de rechazo a la moneda única y a un solo sistema bancario central para la CEE.

Confirmando lo anterior, la todavía primera ministra Margaret Thatcher subrayó que el ingreso de la libra en el MTC demostraba la plena adhesión de su país a la primera fase de la UEM; pero añadió que su política de fondo sobre la moneda única no variaba.⁴³

Ante la Conferencia de Gobierno del Partido Conservador, Major prometió que la elevada inflación británica —el mayor fracaso en los once años de gobierno de Thatcher— bajaría drásticamente en 1991. El ministro agregó que el hecho de que el Reino Unido fuera miembro del MTC ayudaría a frenar ese fenómeno, lo que permitiría a su vez bajar las tasas de interés.

El tipo de cambio central de la libra se fijó en 0.696904 por ECU; con relación al DM, la equivalencia fue de una libra por 2.95 DM.⁴⁴

⁴³ Entrevista concedida al diario romano *La Repubblica*, 21 de octubre de 1990, citada en *Excelsior*, 22 de octubre de 1990.

⁴⁴ "La libra esterlina se integra al MTC del SME", *Boletín del FMI*, vol. 19, núm. 19, Washington, 22 de octubre de 1990, p. 289.

Aunque los márgenes que limitan los valores relativos de las monedas de la Comunidad son generalmente de 2.25%, en el caso del Reino Unido —a semejanza de España y de Italia (esta última, hasta enero de 1990)— se permite por un tiempo una banda de fluctuación de 6% con respecto a su tipo de cambio bilateral central, en relación con las demás monedas del SME.

La decisión británica de ingresar al MTC se produjo dos días después de la unificación política alemana.

Los miembros más retrógrados del gobierno conservador británico expresaron su descontento por la entrada de la libra en un programa dominado por el DM. Por el contrario, sindicatos, empresas y el opositor Partido Laboral presionaron para lograr que se consumara la incorporación de la libra al MTC, a fin de inyectar fuerza a la debilitada economía británica.

Con la incorporación de Inglaterra al MTC, el gobierno inglés esperaba mantener las tasas de interés dentro de límites más bajos, logrando reactivar la economía británica tan falta de dinamismo. Y, en efecto, el anuncio del ingreso de la libra en el MTC fue seguido por un descenso de la tasa básica bancaria de 15 a 14%, medida acogida con júbilo ya que con ella se esperaba incrementar la competitividad británica en los sectores de la exportación y la demanda nacional de los consumidores.

Al margen de diferencias comunitarias acerca de la unión monetaria, en junio de 1990 (Dublín) fue aprobado por los cancilleres de los doce un documento con vistas a la UEM. En esa reunión, el ministro británico de Finanzas, John Major —firme en su negativa a la unión monetaria en los términos planteados en el Informe Delors—, presentó un plan según el cual, antes de pensar en una sola moneda para la Comunidad Europea y en un sistema bancario central, debería crearse un Fondo Monetario Europeo que emitiera a partir del 1 de enero de 1994— lo que sería una decimotercera moneda dentro de la Comunidad, de aceptación voluntaria, y que circulara en forma paralela a las monedas de “los doce”, una “ECU dura” —hasta ahora, la ECU ha sido sólo un mecanismo contable— que nunca se devaluaría respecto a las monedas más fuertes de la Comunidad.

El Fondo Monetario Europeo emitiría depósitos y billetes denominados en ECUs duras a cambio de monedas nacionales. Habría una obligación para todos los bancos centrales de la Comunidad, de recomprar sus propias monedas del FME con monedas fuertes; como no se crearía dinero nuevo, no habría amenaza inflacionaria. En un plazo "muy largo", la ECU evolucionaría por medio de la aceptación del público y de la demanda del mercado —más que por medio de un tratado formal— hasta convertirse en la divisa única de la Europa comunitaria.

Para otros países de la organización —como Francia, Bélgica e Italia—, ese plazo "muy largo" era excesivo, y algunos expertos rechazaron tal idea por considerar que complicaría la transición hacia la UEM.

El plan británico subrayaba la necesidad de convergencia económica plena entre los diferentes países de la CEE,⁴⁵ en cuanto a tasas de inflación, tasas de interés, déficit presupuestarios, desempleo y otros indicadores económicos, al tiempo que se eliminara la influencia de los ministerios de Economía en los bancos centrales; el objetivo es que estas instituciones gocen de independencia respecto de los diferentes gobiernos nacionales.

Aunque entre los países del MTC ha habido progreso hacia una mayor convergencia en algunas áreas importantes para obtener estabilidad cambiaria, no se han cumplido las condiciones necesarias y suficientes (convergencia de costos, precios y de política económica) para poder fijar irrevocablemente los tipos de cambio entre todos los participantes en el MTC. Dentro de éste hay un grupo de países que parece haber alcanzado un alto grado de convergencia en el área de costos y precios, consistente con un alto grado de

⁴⁵ En términos generales, la convergencia económica puede definirse como la reducción de las diferencias en el desarrollo de las variables económicas. Respecto al objetivo de una CEE plenamente integrada económicamente, la convergencia económica se ha identificado con el mejoramiento y convergencia de las condiciones de vida y trabajo en los países miembros de la Comunidad. Para tener tipos de cambio estables, se requiere la convergencia de una serie específica de variables económicas, tales como costos y precios. La convergencia de ambas variables se considera una condición necesaria para la existencia de un tipo de cambio nominal estable entre dos países.

estabilidad cambiaria: los países del Benelux, Francia y la RFA; no puede decirse lo mismo respecto a los otros países.

En Roma (septiembre de 1990), Major obtuvo el respaldo de España, Grecia, Irlanda y Portugal para su plan. Éstos son los países con economía más débil dentro de la Comunidad, y lógicamente estaban preocupados por la manera en que sobrevivirían si la unión económica y monetaria se ponía en vigor antes de que la profunda brecha entre los países ricos y pobres de la CEE disminuyera sustancialmente. No objetan la UEM, pero rechazan que se establezca un cronograma rígido para ella.

Esto desaceleró la marcha hacia la unión monetaria. Francia, Bélgica, Italia y la propia Comisión de la CEE habían pensado en avanzar hacia la segunda fase del plan Delors el 1 de enero de 1993, y hacia la creación de una moneda en un plazo de cinco años. Bajo el plan británico —secundado por los países mencionados— la posibilidad de que se estableciera una sola moneda se pospondría quizá hasta principios del siglo XXI —esto se retomará después.

La propuesta española —en voz de su ministro de Economía y Hacienda, Carlos Solchaga— consideraba que el inicio de la segunda fase no debía darse antes de que todas las monedas de la CEE estuvieran incluidas en el MTC dentro de los márgenes de 2.25% y de que el mercado único fuera una realidad.

El Fondo Monetario Europeo —propuesto por Major y apoyado por Solchaga— se convertiría al final de la fase dos —cuya duración sería determinada por las circunstancias y no por el cumplimiento de fechas “arbitrariamente” dispuestas— en el Sistema Europeo de Bancos Centrales.

Además de las evidentes diferencias entre las economías de cada uno de los países comunitarios, lo que hace recelar al Reino Unido respecto a la unión económica y monetaria es la pérdida de soberanía.

La fusión de las dos Alemanias ha despertado temores en los restantes miembros de la CEE, en particular, en Inglaterra. Se dice que la unión monetaria europea estimularía el crecimiento económico general, pero también podría darle a Alemania reunificada una influencia mayor a la que ya tiene en los asuntos económicos del

continente. Thatcher indicó en junio de 1990, que una Alemania reunificada será "dominante tanto en cifras como en poder económico y político": el PNB de la RFA fue en 1989 de 1 189 miles de millones de dólares, 24% más que el de Francia, que figuró en el segundo lugar dentro de la Comunidad. En 1989, la participación del PNB de la RFA en el total de la Comunidad fue de 25.3%, frente a 20.4% del francés, 18.4% del italiano y 15.3% del británico; se citan estos cuatro países por ser los de mayor PNB dentro de la CEE (véase cuadro 7).

El Reino Unido teme que al culminar la unión económica y monetaria, la moneda única y el banco central único estén dominados por la Alemania reunificada; ya se ha señalado cómo durante años el Bundesbank ha dominado los asuntos monetarios de Europa con su ajustada política monetaria de lucha contra la inflación. "Si se pierde la soberanía en la política monetaria y presupuestaria, no es mucho lo que queda de soberanía", señaló Thatcher en una reunión de su Partido Conservador.⁴⁶

Empero, es preciso reflexionar en que la soberanía monetaria es muy relativa en un mundo de libres movimientos de capital. El SME ha demostrado que la estrecha coordinación de políticas monetarias entre sus miembros asegura un crecimiento más estable que actuar aisladamente. La mayor parte de los miembros de la CEE, a diferencia del Reino Unido, conciben la UEM como una forma de incrementar su soberanía, pues cederían la toma de decisiones a un cuerpo que incluiría a sus propios representantes —los directores de sus bancos centrales—, y no que hasta ahora, en la práctica obedecen los designios del Bundesbank. Precisamente persiguiendo el objetivo de la integración con mayor ahínco que hasta la fecha —comprometiendo a la RFA más a fondo en el proceso de la UEM—, es como los otros miembros de la organización podrían evitar la "germanización" de la CEE.

Para países como Francia, Bélgica e Italia, una de las metas principales de la UEM es atar a Alemania a una política monetaria común y lograr independencia respecto al banco central germano. Solo por medio de los mecanismos surgidos en la CEE —y con-

⁴⁶ *Excelsior*, 24 de junio de 1990.

Cuadro 7
COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA
PRODUCTO INTERNO BRUTO 1989

<i>Países</i>	<i>Millones de dólares</i>	<i>Participación porcentual en el PIB total de la CEE</i>
RFA	1 189 100	25.3
Francia	955 790	20.4
Italia	865 720	18.4
Reino Unido	717 870	15.3
España	379 360	8.1
Países Bajos	221 680	4.7
Bélgica	156 830	3.3
Dinamarca	89 140	1.9
Grecia	39 910	0.9
Portugal	44 880	1.0
Irlanda	29 570	0.6
Luxemburgo	7 000	0.1
TOTAL	4 696 850	100.0
4 mayores	3 728 480	79.4
8 menores	968 370	20.6

FUENTE: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1991*, Washington, 1991, cuadro 1.

cretamente por el establecimiento de una sola moneda y de un banco central— esperan los socios comunitarios poder controlar las riendas del coloso económico que es Alemania, aún acosada por los tremendos problemas derivados de la unificación. Temen que la RFA se convierta en un centro demasiado poderoso, y por eso pugnan por comprometer a los alemanes con la política comunitaria y lograr una gradual transferencia de los derechos soberanos nacionales hacia los órganos de la CEE (el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, la Comisión Europea, etcétera).

4. LA POSICIÓN ALEMANA SOBRE LA UEM

El gobierno de la RFA también ha mostrado reticencias hacia la UEM, basándose en que no existe una política económica determinada y satisfactoria que garantice la estabilidad de precios y del tipo de cambio en el nivel de la Comunidad. En el caso alemán, la resistencia a acelerar el proceso hacia la plena integración monetaria ha sido interpretado —probablemente con razón— como falta de disposición a perder el papel preponderante que hasta ahora ha ejercido dentro de la Comunidad, y que ha conducido a tantos choques con otros miembros, en especial con Francia.

El presidente del Bundesbank hasta julio de 1991 —Karl Otto Pöhl—, al igual que otros especialistas, argumenta que antes de acelerar el proceso de unificación económica por medio de la unión monetaria, habría que asegurar políticas económicas, fiscales y monetarias convergentes, que aún no han sido adoptadas por los participantes. “La convergencia económica es necesaria, porque cuando el tipo de cambio deja de funcionar como mecanismo de ajuste, este último debe realizarse en otros campos como el empleo y la transferencia de recursos.”⁴⁷

Arguye el Bundesbank que unir países con pequeños déficit fiscales y baja inflación —como era el caso de Alemania antes de la unificación— con otros muy endeudados, acarrearía graves problemas,

⁴⁷ Karl Otto Pöhl, intervención en la reunión anual de la National Association of Business Economists (NABE), Washington, septiembre de 1990.

pues una vez implantada la UEM, los países en dificultades ya no podrían aplicar libremente las tasas de interés y otros instrumentos de política monetaria que consideraran podrían aliviar las tensiones sobre su economía.

Respecto a las medidas monetarias, el Bundesbank sugiere, por ejemplo, un sistema de un mínimo de requisitos de reservas en todos los países miembros, que proporcione una revisión automática de la expansión monetaria. Los controles directos, tales como límites sobre créditos y topes de las tasas de interés, deberían convertirse en medidas superfluas.

Reiteraba que cuando los planes estuvieran completos y las condiciones políticas y económicas fueran adecuadas para lanzar una poderosa institución central comunitaria, ésta tendría que ser independiente, dominante en el área, dedicada a la estabilidad monetaria y, por ende, tener el monopolio de la creación monetaria.

Las numerosas divergencias económicas dentro de la CEE parecen indicar que por el momento resulta difícil alinear las políticas monetarias de los miembros de tal manera que sea posible que una moneda única remplace a las unidades nacionales.

Algunos países no están dispuestos a dar a la estabilidad monetaria y a la disciplina que requiere dicha estabilidad, el peso que merece en la formulación de sus políticas. Además, aunque sólo el Reino Unido lo ha manifestado abiertamente, los integrantes de la Comunidad albergan temores por el hecho de tener que ceder derechos de soberanía nacional.

La insistencia germana en la "convergencia económica de los doce" causó la exasperación de Jacques Delors, que en septiembre de 1990 dijo ante el Parlamento Europeo: "hay quienes desean una unión monetaria y económica tan bella, tan perfecta, que se dé de modo tan bello y tan perfecto, que nunca se iniciará".

Exigir la "convergencia perfecta", considera Delors, es tanto como rechazar la marcha acelerada hacia la UEM.

Mientras Pöhl —entonces, todavía presidente del Bundesbank— y Waigel —ministro alemán de Finanzas— estaban en favor de la cautela por razones económicas, el ministro de Relaciones Exteriores, Hans Dietrich Genscher, pensaba que los planes de la UEM

deberían llevarse a cabo, pues el mercado único que entrará en vigor en enero de 1993, no podrá desarrollarse totalmente si no se adopta una política económica y monetaria común.

Para apoyar su punto de vista recurrió a un ejemplo del pasado:

En 1948, los aliados occidentales crearon un espacio económico único en sus zonas de ocupación. Si hubiesen decidido introducir el franco, la libra y el dólar en su zonas respectivas, no hubiéramos tenido milagro económico.⁴⁸

El punto de vista del canciller alemán, Helmut Kohl, acerca de la UEM, lo llevó a sugerir que, en vista de las amplias diferencias económicas entre los países comunitarios, tal proceso se llevará a cabo a "dos ritmos o velocidades diferentes"; esto es, que algunos países se abstuvieran de participar en el programado sistema bancario central paneuropeo y en la unificación monetaria, hasta que sus tasas de inflación fueran razonablemente bajas y sus otros indicadores económicos estuvieran más o menos alineados con los de los países comunitarios en mejor posición. Así, los países muy ligados al DM —y algunos más— podrían iniciar suavemente el cambio. Francia, la RFA y el Benelux deberían marchar primero hacia la embrionaria UEM, debido a que sus economías y sus tasas de inflación han alcanzado un grado aceptable de convergencia. Los restantes miembros —generalmente con elevados déficit presupuestarios— se incorporarían después, cuando sus tasas de inflación y demás índices alcanzaran un nivel aceptable.

La cuestión de las "dos velocidades" fue presentada ante el Comité Monetario de la CEE durante una reunión de ministros de Finanzas a fines de julio de 1990; allí obtuvo el firme rechazo del Reino Unido y de los países del sur de Europa, que tenían ser dejados atrás en la creación de la UEM. El entonces ministro de Hacienda británico, John Major, hizo notar que la decimotercera moneda sugerida por su gobierno permitiría a los países de la CEE avanzar al mismo tiempo.

Acres críticas —encabezadas por Jacques Delors— siguieron a la concepción de una membrecía en el campo monetario a dos

⁴⁸ Hans Dietrich Genscher, entrevista concedida a *Le Monde*, reproducida en *Excelsior* el 10 de octubre de 1990.

ritmos diferentes; como la filosofía comunitaria es que sus miembros avancen al mismo tiempo, el proyecto fue calificado de "execrable". Se recordó que la idea de los fundadores de la CEE fue precisamente desarraigar el nacionalismo que había devastado a Europa, para lo cual crearon instituciones comunes tendientes a vincular —y no a separar— a los estados entre sí.

Conviene guardar en mente la cuestión de las "dos velocidades" y las reacciones que suscitó, para cuando, en unas páginas más, se aborde lo ocurrido en Maastricht (diciembre de 1991).

5. AMENAZAS A LA ESTABILIDAD DEL SME EN LA TRANSICIÓN HACIA LA UEM

A lo largo de este trabajo se ha dicho, en repetidas ocasiones, que el SME ha funcionado de manera "asimétrica", con el Bundesbank estableciendo la política monetaria independientemente y desempeñando un papel central para asegurar la estabilidad monetaria, y los otros miembros ajustando su política monetaria para acomodarse a la seguida por la RFA.

Desde el 1 de julio de 1990, conforme a la fase uno de la unión monetaria, los capitales financieros se mueven libres de control entre todos los miembros del MTC del SME (excepto España,⁴⁹ Grecia y Portugal), con vistas a constituir una sola área financiera y mercado interno. Esta nueva situación crea a la política monetaria un medio totalmente diferente del que imperó en los primeros once años de funcionamiento del SME.

Planteando el debate sobre si la actual estructura del SME permitirá a éste enfrentar los futuros retos de un solo mercado interno en la CEE, en particular de mercados financieros integrados, con plena liberalización de los movimientos de capital, y avanzar hacia la UEM, Giovannini⁵⁰ llama la atención sobre las amenazas a la es-

⁴⁹ En enero de 1992, España se incorporó al grupo de países con libre movilidad de capitales.

⁵⁰ Alberto Giovannini, *The transition to monetary union, Occasional paper 2*, Londres, Centre for Economic Policy Research, CEPR, 1990, 30 pp.

tabilidad monetaria causadas por esta liberalización y desregulación de los mercados financieros,⁵¹ ya que los controles de capital han sido esenciales para la estabilidad del SME: al permitir a los países de "moneda débil" resguardarse de los ataques especulativos contra las reservas de sus bancos centrales, los controles de capital han evitado realineamientos durante periodos de crisis en el sistema. Giovannini considera que en ausencia de controles de capital, sería difícil sostener las paridades existentes.

Expertos que coinciden con Giovannini, opinan que un sistema de coordinación —como el del SME— no bastaría en un mercado financiero integrado. En consecuencia, dicho sistema debe ser remplazado por políticas económicas comunes e instituciones también comunes y por la moneda única.

A diferencia de ellos, otros especialistas piensan que el SME —en su forma actual— puede enfrentar los futuros retos, sin recurrir a cambios institucionales sustanciales, simplemente "endureciéndose", esto es, intensificando suficientemente los esfuerzos por alcanzar la convergencia, siempre con vistas a la estabilidad dentro de la Comunidad.⁵²

Cabe señalar que contrariamente a lo que Giovannini y algunos más esperaban, la abolición de los controles de capital por parte de Francia e Italia en enero y mayo de 1990, respectivamente (anticipándose a la medida general en julio de 1990), no condujo a presiones adicionales sobre los tipos de cambio dentro del MTC.

La remoción de esos controles no desencadenó salidas de capital sino que contribuyó a ingresos del mismo, por el atractivo creciente de las respectivas monedas para los inversionistas internacionales. En la medida en que las autoridades nacionales mantienen políticas que fortalecen la confianza del mercado en sus divisas, no cabe esperar salidas de capital. Así, la exposición de las monedas del MTC a las fuerzas del mercado permite introducir una mayor disciplina

⁵¹ La desregulación de la actividad financiera consiste en la remoción a través de las fronteras de las restricciones sobre el otorgamiento o prestación de servicios financieros.

⁵² Ungerer y otros, *ibid.*

de política en el sistema y, por tanto, contribuir a la mayor estabilidad del SME, lo cual, por supuesto, es esencial para avanzar hacia la unión económica y monetaria.

La raíz de los principales problemas económicos de la transición hacia la unión monetaria —en opinión de Giovannini— es el incontrolable e imprevisible comportamiento de las expectativas de empresas y particulares en los mercados financieros y en los mercados laboral y de mercancías.

Ahora más que nunca, afirma, los especuladores podrán provocar turbulencia cambiaria en su provecho, porque les será fácil tomar muy grandes posiciones en monedas europeas. La relevancia de la desestabilizadora especulación se ejemplifica en la experiencia del tipo de cambio del dólar desde que se inició la flotación generalizada de las divisas; a la fecha, nadie ha podido explicar realmente ni la extrema volatilidad a corto plazo, ni las fluctuaciones sin precedente a largo plazo del dólar, lo que sugiere gran actividad especulativa en los mercados cambiarios, ajena por completo a los elementos económicos fundamentales.

Por otra parte, las sustanciales innovaciones en los mercados bancario y financiero, que pronto tendrán lugar en Europa, presagian —al menos inicialmente— una mayor turbulencia en los mercados de cambio.

Pronto, los agentes privados podrán mantener cuentas de cheques —o lo que es lo mismo, dinero— en cualquiera de las monedas de la CEE y tendrán libertad de elegir cualquiera de ellas para establecer obligaciones bilaterales (hasta muy recientemente, los residentes de la mayoría de los países de la CEE estaban obligados a mantener sus cuentas de cheques denominadas en sus propias monedas). Como los agentes privados (empresas y particulares) de todos los países del SME podrán diversificar y manejar activamente su portafolio de divisas por medio de un amplio rango de monedas nacionales, serán sustituibles entre sí en mayor medida.

Con la liberalización de los movimientos de capital el resultado ha sido mayor internacionalización de las carteras, lo que ha presionado para que en cierto modo las empresas cuenten con un

“pasaporte único” que les permite obtener recursos donde quieren y realizar operaciones en cualquier país de la CEE.

En suma, los acontecimientos en los mercados financieros traerán dos problemas:

- Las fluctuaciones en la demanda monetaria provocadas por las innovaciones financieras y por la desregulación en la industria bancaria, con la consiguiente inestabilidad en los mercados monetarios.

- Las monedas nacionales serán casi completamente sustituibles, lo que hará su demanda relativa muy dependiente de los puntos de vista (racionales o irracionales) acerca del éxito de la transición a la UEM y de los movimientos de los tipos de cambio.

Un fenómeno generalizado es que aun una leve probabilidad de devaluación en el tipo de cambio inspira a quienes determinan precios y salarios (esto es, a productores y sindicatos) a hacer operaciones compensatorias para no perder dinero, con lo que se incrementa la tasa de inflación en los demás países.

En consecuencia, Giovannini considera que durante toda la transición hacia la UEM —o sea, desde el inicio de la fase uno— los tipos de cambio deberían haber quedado fijos irrevocablemente.

Las inestabilidades recurrentes en los mercados cambiarios y las expectativas inflacionarias podrían obligar a los gobiernos comunitarios a una serie de realineamientos cambiarios, que a su vez podrían llevar al desmembramiento de la zona de estabilidad monetaria creada con relativo éxito por el SME. Por esto Giovannini afirma que los realineamientos de las paridades centrales deberían haber quedado categóricamente excluidos durante la transición a la UEM.

No habiéndose procedido de esta manera para mantener la estabilidad cambiaria una vez desmantelados los controles de capital, Giovannini hace ver la urgente necesidad de acelerar el establecimiento de una sola moneda para la CEE.

Meses después de la liberalización de los mercados de capital y divisas, las predicciones de Giovannini no se habían concretado en la práctica, pues los mercados permanecieron relativamente tran-

quilos hasta que se presentaron los problemas creados por la reunificación germana.

En 1991, las crecientes tensiones políticas en muchos estados miembros de la CEE, sumadas a la política de mantener altas las tasas de interés en la RFA y a la evidente potencia económica de este país —pese a las dificultades emanadas de la reunificación—, hicieron crecer el atractivo del DM y determinaron que cuantiosos fondos se canalizaran en forma creciente a esa divisa, reviviendo viejas tensiones en el SME.

En ese año, la libra fluctuó hasta el nivel máximo de 6% a uno y otro lado de su tasa central en el MTC; por su parte, el franco francés, la corona danesa y la lira italiana perdieron terreno frente al DM, dentro de la banda estrecha de fluctuación (2.25 por ciento).

En especial durante las semanas que precedieron a la reunión de Maastricht (diciembre de 1991), el SME estuvo bajo presión, debido a que los inversionistas internacionales vendieron dólares y compraron marcos en cantidades considerables. Esto fortaleció al DM y llevó a las monedas más débiles del Sistema a los límites inferiores permitidos; se habló incluso de un posible realineamiento en el MTC.

Y menos de diez días después de la Cumbre de Maastricht, el Bundesbank —empeñado en su lucha contra la inflación— volvió a conmocionar al mundo financiero, y en especial a sus socios comunitarios, al elevar la tasa de descuento y la tasa Lombard⁵³ a los niveles sin precedente de 8 y 9.75%, respectivamente, frente a una inflación de 4.5%, que las autoridades se esforzaban en reducir siquiera medio punto.

Al iniciarse 1992, la RFA consideraba que todavía su economía era vigorosa; pero le preocupaba la alta inflación, consecuencia —entre otras cosas— del incremento en el déficit fiscal.

⁵³ La tasa de descuento es la que aplica el banco central a los préstamos a corto plazo concedidos a los bancos privados, con garantía en efectivo; es la forma menos costosa del Bundesbank de refinanciamiento bancario. La tasa Lombard es la que cobra por los préstamos con garantía en valores; es la ventanilla crediticia de última instancia del Bundesbank, utilizada por los bancos sólo en casos de emergencia, cuando sufren contracciones de liquidez a corto plazo.

Otros países europeos tenían la esperanza de combatir su recesión interna o su bajo crecimiento económico, manteniendo o incluso reduciendo las tasas de interés. Pero estando atados a la política monetaria de Alemania por vínculos cambiarios con el dominante DM, los Países Bajos, Bélgica, Dinamarca y Austria se vieron obligados a elevar sus tasas de interés, siguiendo el movimiento de las germanas; Francia, Italia y España hicieron otro tanto poco después, para no quedar en desventaja. Sólo el Reino Unido, acosado por una fuerte recesión, se resistió a hacerlo.

Ante las protestas de sus socios comunitarios, la RFA respondió que "todavía eran autónomos y podían tomar sus propias decisiones en materia de tasas de interés"; aunque esto es verdad teóricamente, en la práctica ya se sabe que el DM es demasiado fuerte como para resistir su influencia.

La decisión por parte de los bancos centrales europeos de elevar sus tasas de interés clave después del incremento decretado por el Bundesbank (19 de diciembre de 1991), fue un intento por mantener las monedas estables dentro del SME y para no obstaculizar la unión monetaria. Resistirse habría implicado que la cotización del DM subiera aún más pronunciadamente y que las otras monedas bajaran dentro de las bandas del SME, resucitando el espectro de los realineamientos en un momento muy inoportuno, tras los difícilmente alcanzados acuerdos de Maastricht.

Además del alza en la tasa de interés, que hace del DM una buena opción para invertir, otros factores contribuyen al fortalecimiento de esa divisa: primero, el estancamiento en la recuperación económica estadounidense; y segundo los resultados de Maastricht que, entre otras cosas, aproximan el momento en que los tipos de cambio comunitarios sean fijados de manera inexorable. Esto hace que los inversionistas teman que en los últimos años del MTC ocurran realineamientos; tales especulaciones fortalecen a las monedas más firmes del Sistema y debilitan a las frágiles. Sin embargo, el impulso dado en Maastricht a los esfuerzos por alcanzar la convergencia, podría incrementar la estabilidad del SME en sus últimos años: si los desequilibrios económicos se corrigen con mayor celeridad que en el pasado, se alejarán las posibilidades de un realineamiento.

6. AVANCES HACIA LA UEM (1990-1991)

Pese a las diferencias señaladas en torno a la unificación económica y monetaria, los doce jefes de Estado y de gobierno de la CEE coincidieron (25 de junio de 1990, Dublín) en convocar a la Conferencia Intergubernamental los días 14 y 15 de diciembre de 1990, para establecer los lineamientos no sólo de su integración económica y monetaria, sino también política.

Ya se ha visto que no se habían unificado criterios en torno a los mecanismos y al modelo definitivo de integración, puesto que debería sortearse el recelo de países como el Reino Unido, que —si bien aceptó la convocatoria a dicha Conferencia— ha mantenido una férrea resistencia frente al requisito de ceder parte de su soberanía parlamentaria y monetaria, implícito en el logro de la unidad eurocomunitaria.

En una reunión especial de los ministros de Economía y Finanzas y de los gobernadores de los bancos centrales de los países miembros, la Comisión de la CEE presentó un documento en el que proponía empezar la etapa dos del proceso conducente a la UEM el 1 de enero de 1993, y avanzar a la etapa tres y final “poco después”.

En dicha reunión se comprobó una vez más la existencia de puntos de vista muy diferentes en cuanto a los plazos para las diferentes etapas tendientes a la materialización de la UEM; sintetizando esas posiciones, se tiene que:

a) Francia, Bélgica, Italia y Dinamarca sostenían que la determinación de una fecha serviría de “estímulo” para el proceso de unificación y, en consecuencia, apoyaban totalmente el plan original de la UEM en tres fases, establecidas por el Comité Delors, y el calendario propuesto por la Comisión, según el cual la segunda fase se iniciaría el 1 de enero de 1993.

b) Un bando encabezado por el Reino Unido y la RFA —esta última de manera más discreta por los resquemores que derivan de su poderío— no consideraba útil establecer un cronograma fijo para la UEM, y aseguraba que lo mejor era conseguir previamente una convergencia económica real entre los doce. Los países con economía más débil dentro de la Comunidad —Irlanda, Portugal y Grecia— compartían este punto de vista. Además de exigir la convergencia económica antes de avanzar en el proceso de unión

monetaria, el Reino Unido mantenía su propuesta de hacer de la ECU una decimotercera moneda.

c) Aproximándose a la posición británica, España convertía a la "ECU dura" en pieza central de un prolongado periodo de transición, durante el cual sería una decimotercera moneda y sólo después evolucionaría hasta ser la moneda única de la Comunidad. Solchaga, ministro español de Finanzas, proponía el inicio de la segunda fase el 1 de enero de 1994, un año después de la fecha sugerida por la Comisión. También, a diferencia de ésta —que pretendía que la segunda fase fuera de corta duración—, proponía un periodo de adaptación de cinco a seis años, lo que haría que la UEM no ocurriera antes del año 2000. Como se recordará, en la segunda fase se trabajaría en el establecimiento de un Sistema Europeo de Bancos Centrales, de manera que la ECU pasara a ser rápidamente una moneda común —por medio del estrechamiento progresivo de los márgenes de fluctuación en el seno del SME— y moneda única durante el paso a la tercera etapa.

d) Los Países Bajos proponían una fórmula conciliatoria, consistente en fijar una fecha sólo tentativa, que no sería respetada si para entonces no se hubiera dado una convergencia adecuada a los indicadores económicos de "los doce".

Finalmente, triunfó una mezcla de las propuestas española y holandesa, pues conforme a un acuerdo alcanzado por once de los doce jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad —con la esperada oposición británica—, reunidos con carácter extraordinario (Roma, 27 y 28 de octubre de 1990), la segunda fase de la UEM se iniciaría el 1 de enero de 1994, si para esa fecha se dan una serie de condiciones, entre ellas: primero, el funcionamiento total y efectivo del mercado sin fronteras, previsto —ése sí— para el 1 de enero de 1993; segundo, mayores avances en la integración económica y monetaria; tercero, un "progreso más perdurable y satisfactorio hacia la convergencia monetaria real".

También acordaron establecer, al iniciarse esta etapa, una nueva institución monetaria para la CEE, que incluiría los bancos centrales de los países miembros y un órgano central, y realizar avances importantes hacia la creación de la moneda única.

En principio, el paso a la tercera etapa estaba previsto para el 1 de enero de 1997.

Asimismo, se cambió del 1 de enero de 1993 al 1 de enero de 1994 la fecha límite fijada por los miembros del Consejo Europeo para la incorporación definitiva de Portugal y Grecia al MTC del SME, únicos países comunitarios que aún permanecen fuera del mismo, y a los cuales podría permitirse un margen de fluctuación más amplio, a semejanza de España y el Reino Unido (e Italia, hasta enero de 1990).

Las decisiones adoptadas en la Cumbre de Roma (octubre de 1990) dejaron muchas cuestiones pendientes respecto a los mecanismos de la etapa dos, como la transición hacia la fijación de tipos de cambio y la transferencia de facultades de decisión monetaria a una especie de banco central de la CEE.

El Reino Unido fue el único país que se opuso abiertamente a la creación de Eurofed y de la moneda única; Thatcher insistió en que la "creación de una sola moneda viola la soberanía nacional".

Los otros once gobernantes hicieron caso omiso de la oposición de Thatcher y elaboraron los planes más detallados hechos hasta entonces para la siguiente etapa de la UEM, ratificando que la meta final era una moneda única. Los once confiaban en que durante la reunión de diciembre de 1990, también en Roma, el Reino Unido cedería y se sumaría al grupo.

Thatcher pidió que el documento final de la Cumbre de Roma registrara las objeciones de la delegación de su país sobre el tema.

En esa reunión, Thatcher prácticamente amonestó a sus socios comunitarios, presurosos —dijo— por comprometerse en planes grandilocuentes de unión económica y política; pero que, en cambio, con sus actitudes proteccionistas precipitaron el naufragio de la Ronda Uruguay del GATT, la cual sí es de vital importancia para el futuro de la comunidad internacional.

La primera ministra reiteró su postura en el sentido de que jamás consentiría en abandonar a la libra, o en claudicar de su soberanía en materia de política económica y monetaria, cuando al clausurar el Congreso del Partido Conservador, expresó: "Este gobierno no tiene en absoluto la intención de aceptar el establecimiento de una

moneda única. Europa no puede ser construida convirtiéndose en regiones y no en naciones. La futura Europa se distinguirá por la cooperación entre estados independientes y soberanos, abierta a todos los países democráticos y no a un pequeño grupo perfeccionista que sólo mira hacia el interior.”⁵⁴ Hizo hincapié en que el Reino Unido mantendrá su soberanía en una Europa unida.

Consecuente con lo anterior, el 30 de octubre de 1990, ante la Cámara de los Comunes, Thatcher señaló que el Reino Unido aceptaba sus responsabilidades hacia la Comunidad, pero que estaba “decidida a conservar nuestra capacidad fundamental de gobernar por medio de un Parlamento. El Reino Unido se propone ser parte del desarrollo político y monetario futuro de la Comunidad”.⁵⁵

Los sectores que apoyaban a Thatcher alegaban que el establecimiento de una sola moneda entregaría a la poderosa economía alemana el dominio total de la política financiera de la Comunidad. Añadían que los gobiernos perderían el derecho de fijar las tasas de interés y que, en la práctica, sus presupuestos nacionales tendrían que ser aprobados por los funcionarios europeos.

La actitud de Thatcher suscitó fuertes críticas en su país por parte de la oposición y de los sectores pro europeos de su partido, así como de la prensa: “Tarde o temprano habrá un banco central y una sola moneda en Europa, ambas cosas tienen sentido financiero y comercial.”⁵⁶

El laborista Neil Kinnock, jefe de la oposición, atacó a Thatcher por la forma en que rechazó el gigantesco paso dado por la CEE hacia la unión monetaria. Kinnock aseveró que Thatcher sólo conseguiría estancar al Reino Unido como país europeo de segunda clase.

La postura del gobierno británico respecto a la CEE provocó agudas divisiones en el seno del propio gobierno. Una prueba del grado en que se polarizaron las posiciones fue la renuncia de Geoffrey Howe —veterano de más de treinta reuniones cumbres comunitarias— como viceprimer ministro. La efervescencia política que

⁵⁴ *Excelsior*, 29 de octubre de 1990.

⁵⁵ *Excelsior*, 31 de octubre de 1990.

⁵⁶ *Daily Mail*, 29 de octubre de 1990.

siguió a esto, desembocó finalmente en noviembre de 1990 en la dimisión de la propia Margaret Thatcher al cargo de primera ministra.

Concluyó así el gobierno de quien —por aferrarse a nociones ya superadas de soberanía nacional— fue considerada como paradigma de la resistencia de las corrientes contemporáneas que tienden a la formación de bloques comerciales, monetarios y económicos.

Aunque la propuesta británica de convertir en divisa dura a la actual ECU y autorizar su circulación dentro de la CEE junto con las monedas nacionales, contó con cierto apoyo, considerando que podría constituir un paso importante en la transición hacia la moneda única, Karl Otto Pöhl —que coincidía con el Reino Unido en cuanto a aminorar el ritmo para alcanzar la UEM—, con posterioridad a la reunión de octubre de 1990, calificó esta propuesta como la “peor receta posible para una política monetaria”.

Giovannini, sin duda alguna todo un experto en cuestiones monetarias europeas, coincide en cierto modo con Pöhl, al afirmar tajantemente que la ECU debe emerger como la moneda europea única, ya que con ello no se generarían las inestabilidades monetarias asociadas a su introducción como una moneda paralela.⁵⁷

Pöhl señaló que la responsabilidad por las decisiones de política monetaria debe ser indivisible y que el concepto del Fondo Monetario Europeo —propuesto también por el Reino Unido— no corresponde a este criterio. Considera que tal indivisibilidad sólo puede lograrse por medio del Banco Central Europeo que aseguraría una política monetaria consistente.

Pöhl temía que el Fondo Monetario Europeo diera prioridad al objetivo de estabilizar los tipos de cambio, sobre el de asegurar la estabilidad de precios. Los estatutos del Banco Central Europeo, por el contrario, incluirían una cláusula en el sentido de dar prioridad a la estabilidad de precios.

La Conferencia Intergubernamental celebrada en Roma en diciembre de 1990, no introdujo cambios fundamentales respecto a acuerdos alcanzados previamente. En ella se establecieron mecanismos para guiar la transición hacia la UEM, considerando que en el camino hacia su logro los principales problemas económicos

⁵⁷ Giovannini, *The Transition...*

a enfrentar son la inestabilidad de los mercados financiero y de cambios, la posibilidad de amplias fluctuaciones en la demanda por monedas nacionales y las expectativas de quienes determinan los precios, acerca de la inflación y de los tipos de cambio.

Pese a las estridentes protestas de Delors, en las reuniones de la CEE con vistas a la UEM se fue generalizando la idea —sostenida en un principio sólo por el Reino Unido y la RFA— de que la convergencia económica debe preceder a la plena unión monetaria.

Así, por ejemplo, los doce ministros de Hacienda reunidos en Luxemburgo el 11 y 12 de mayo de 1991, decidieron acelerar los programas de ajuste destinados a lograr la convergencia de sus economías y establecer de ese modo sólidas bases para la UEM.

El ministro alemán de Economía, Theo Waigel, propuso que los países con economías más frágiles —sobre todo Grecia y Portugal— realicen programas de ajuste estructural que permitan disminuir sus diferencias con los demás integrantes del bloque comercial.

Su colega español, Carlos Solchaga, respaldado por el ministro francés Pierre Berégovoy, opinó que en la fase I de la UEM todos los países de la CEE deben realizar un esfuerzo especial en materia de estabilidad de precios y equilibrio presupuestario, con vistas a reforzar la convergencia de sus economías. España pidió que aunque se produjeran dificultades económicas y sociales, se mantuviera el 1 de enero de 1994 como fecha para emprender la segunda fase. Alemania, apoyada por Dinamarca y los Países Bajos, pretendía posponer tres años el inicio de esta etapa, la cual —en su opinión— debía ir precedida por una evaluación de la economía de los países comunitarios más débiles.

La principal divergencia provino, como siempre, del Reino Unido, cuyo ministro de Hacienda, Norman Lamont, reiteró la oposición de su gobierno a cualquier medida dirigida a abolir las monedas nacionales hacia fines de siglo. Para ese país, la UEM no implica necesariamente adoptar la moneda única. El primer ministro Major insistió también en que la UEM debería seguir un proceso evolutivo, basado en mercados libres y abiertos, sin la imposición de una sola moneda, sino con un reforzamiento de la ECU, hasta ahora simple unidad contable comunitaria.

Además de las dificultades para alcanzar la convergencia económica, otro obstáculo a los planes de unión económica y monetaria y de unión política surgió también en Luxemburgo (mayo de 1991) de un planteamiento español, al que se sumaron de inmediato Portugal, Grecia e Irlanda.

España está inquieta ante los costos cada vez más altos de poner en marcha las medidas comunitarias y por ello exige más fondos para el desarrollo antes de avanzar en cuestiones tan decisivas para el futuro de la Comunidad como lo son la divisa única y el Banco Central Europeo.

Para España, el concepto de unión económica lleva implícita la ayuda a los países más pobres, que atenúe el impacto del ajuste monetario; quiere, además, un periodo de transición de cinco años antes de que los tipos de cambio comunitarios se fijen de manera irrevocable.

Concretamente, sugiere que se establezca un nuevo sistema financiero para la CEE, el cual automáticamente transferiría fondos de los miembros más desarrollados a aquellos países cuyo ingreso per cápita sea menor a 90% del promedio comunitario.

Semejante sistema sería una adición al fondo estructural existente de la CEE, de 12 mil millones de dólares anuales, del cual España obtiene aproximadamente la cuarta parte. En opinión de los dirigentes españoles, el sistema sugerido por ellos aproximaría más la CEE a una verdadera federación.

El ministro español de Economía, Carlos Solchaga, teme que una cristalización precipitada de la UEM impida a los países menos afortunados del bloque mantenerse en la siguiente fase de la integración, sobre todo si la implantación de una sola moneda les priva de la posibilidad de devaluar sus divisas y hacer sus exportaciones más competitivas.

Los socios más ricos de la Comunidad —básicamente la RFA, Francia, el Reino Unido e Italia— rechazaron la idea española, argumentando que España, Irlanda y Portugal —no así Grecia— han tenido un crecimiento más alto que el promedio comunitario en los últimos años, debido en gran parte a los fondos estructurales para el desarrollo de la CEE y a la promesa de un mercado más unificado.

Señalaron que el ingreso de España en la Comunidad coincidió con el auge en ese país de la inversión extranjera directa; su crecimiento económico en el quinquenio 1986—1990 fue de 4.5% anual en promedio, muy por encima de la tasa de crecimiento promedio para la Comunidad (3.6%): 3.3% en el caso de los cuatro países mayores y 3.8% para los ocho restantes (datos para 1989, véase el cuadro 8).

Por lo demás, Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, informó que la “CEE ha aumentado su ayuda a los países menos desarrollados y lo seguirá haciendo”. Funcionarios de la Comunidad afirmaron que ésta no puede aportar más fondos por la ayuda que debe proporcionar a Europa Oriental, África y Medio Oriente.

En el curso de 1991, varios países —por ejemplo la RFA, los Países Bajos, Dinamarca— presentaron diversas propuestas, algunas de las cuales pretendían alterar planes y fechas ya establecidos en la Cumbre de Roma (diciembre de 1990). Se omiten los detalles porque no fueron aceptados o porque de alguna manera quedaron incorporados en los acuerdos de Maastricht que se tratarán en seguida.

Sin embargo, conviene destacar una de esas proposiciones: en septiembre de 1991, los Países Bajos —que ejercieron la presidencia rotativa de la CEE en el segundo semestre de ese año— llevaron nuevamente a la mesa de discusiones el plan que se creía olvidado, consistente en avanzar hacia la UEM a “dos velocidades”.

Como se advierte, en el camino hacia la UEM se han sucedido reuniones y debates con altibajos, avances y retrocesos. De allí, poco a poco emergieron puntos coincidentes, que al evolucionar parecen haber tomado forma en la cumbre comunitaria celebrada en diciembre de 1991; en ella se diseñó por fin un programa —al que se le ha dado el carácter de irreversible— conforme al cual *se llegará a la plena unificación monetaria antes de que concluya el siglo XX*. Tan trascendental programa recoge —en grados variables y con obvias modificaciones y ajustes— elementos de discusiones y acuerdos previos: desde el Informe Delors (1989) y la Cumbre de Roma (1990), hasta las peticiones —no suficientemente atendidas— de los países más débiles en materia de asistencia económica y social; cediendo un poco ante las siempre

Cuadro 8
COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA
CAMBIOS EN EL PNB RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR
(medio año analizado)
(porcentajes)

<i>Países</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>
RFA	3.6	4.0	4.5	3.2
Francia	3.8	3.7	2.8	1.4
Italia	4.2	3.2	2.0	1.0
Reino Unido	4.5	2.3	0.8	-1.9
España	5.2	4.9	3.7	2.5
Países Bajos	3.0	4.3	3.9	2.2
Bélgica	4.3	4.2	3.7	1.4
Dinamarca	-0.2	1.1	2.1	2.0
Grecia	3.9	2.9	-0.1	1.0
Portugal	3.9	5.4	4.2	2.7
Irlanda	1.2	4.0	6.6	1.3
Luxemburgo	4.3	3.5	2.3	2.5
TOTAL	3.5	3.6	3.0	1.6
4 mayores	4.0	3.3	2.5	0.9
8 menores	3.6	3.8	3.3	1.9

FUENTE: *The OECD Observer*, publicación bimestral de la OCDE, núms. 165 y 174, agosto-septiembre de 1990 y febrero-marzo de 1992, París, OECD Economic outlook highlights, cuadro 1.

presentes objeciones británicas y... rescatando planes que supuestamente habían sido rechazados.

7. LA CUMBRE DE MAASTRICHT (9 A 11 DE DICIEMBRE DE 1991)

La histórica reunión de Maastricht marcó el momento de la decisión definitiva sobre la unión monetaria —concebida como el complemento indispensable del mercado único—, cuyo principal objetivo es crear, a más tardar el 1 de enero de 1999, una moneda única (la ECU), y poner en marcha, al mismo tiempo, una política monetaria dirigida por el Banco Central Europeo.

En el Tratado de Maastricht se delinea el camino para alcanzar la unión monetaria, por lo que dicho documento constituye un programa de trabajo que fija directrices y establece un periodo al cabo del cual habrá de hacerse un balance. Se espera que el proceso iniciado en Maastricht redunde en una mayor convergencia, en un mayor acercamiento de los indicadores económicos; esa mayor cohesión se traducirá en mejores condiciones para una cooperación más estrecha entre los miembros de la Comunidad.

Aunque páginas atrás se mencionaron las etapas de la UEM establecidas en el Informe Delors, vale la pena recordarlas para introducir la calendarización y los cambios surgidos en Maastricht.

Primera: del 1 de julio de 1990 al 31 de diciembre de 1993. En esta fase dio principio la liberalización completa de los movimientos de capital en el interior de la Comunidad Europea (exceptuando a los países más débiles). Además, los estados miembros se comprometieron a presentar "programas de convergencia" para acercar sus indicadores económicos, principalmente en cuanto a inflación, tasas de interés y déficit presupuestarios, y para consumar la participación de Grecia y Portugal en el MTC del SME, de tal manera que sea posible establecer paridades fijas entre las monedas comunitarias.

Segunda: del 1 de enero de 1994 al 31 de diciembre de 1996 (¿1998?) Será todavía un periodo de transición durante el cual proseguirán y se ampliarán los esfuerzos de convergencia.

En esta fase, la ECU será fortalecida —preparando su conversión

en moneda única—, pero aún no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo: “congelando” la canasta de la ECU, de tal forma que el valor de ésta fluctúe conforme a los valores de mercado del conjunto de monedas que constituyen la canasta; o “endureciendo” la ECU, o sea, ajustando su valor al de la moneda componente más fuerte, que como se sabe es el marco alemán; de acuerdo con esto, el valor de la ECU seguiría los movimientos del valor del DM.

También en esta fase será creado el Instituto Monetario Europeo (IME), cuya misión será la de reforzar la coordinación de las políticas monetarias, promover el papel de la ECU y —lo más importante— preparar la instalación del Banco Central Europeo. El IME no tendrá una autoridad monetaria real, pues ésta seguirá descansando en los bancos centrales nacionales existentes.

Francia, Italia, España, Bélgica y otros países desean que el IME sea un organismo sólido, con sus propias autoridades institucionales (presidente, vicepresidente, etc.). En cambio, la RFA quiere que sea una organización débil, formada por el Comité de Gobernadores de Bancos Centrales de la CEE, existente desde hace ya varios años. El IME tendrá su propio capital, pero será apenas el suficiente para apoyar sus modestas operaciones. Los miembros podrán depositar pequeñas partes de sus reservas monetarias en el Instituto, pero éste no podrá utilizarlas.

Tercera: el 1 de enero de 1997 (¿1999?) En 1996, los ministros de Finanzas harán el balance al que se hizo referencia, para lo cual evaluarán —a la luz de los criterios establecidos— el grado de convergencia alcanzado. Dichos criterios se refieren fundamentalmente a la inflación, a las tasas de interés y al endeudamiento público. Este último no deberá exceder a 60% del PIB, ni el déficit del sector público ser mayor de 3% del PIB (en 1991, pocos países cumplían con este requisito). Se contempla la posibilidad de castigar a los países con más déficit y deudas, y se les podrían imponer multas o excluirlos de los préstamos que concede el Banco Europeo de Inversiones o de los fondos de ayuda comunitarios.

En cuando a la tasa de incremento de los precios al consumidor, los estrictos requisitos para iniciar la etapa final de la UEM señalan

que en el año en que se realice la evaluación, no debe ser mayor en más de 1.5% del nivel de los tres países miembros con mejores resultados en esa materia; las tasas de interés a largo plazo no deben ser mayores en más de dos puntos porcentuales, de las de los tres países en que la inflación sea más baja.

También se dispone que todas las monedas se adhieran a la banda estrecha de fluctuación monetaria (2.25%) del SME, cuando menos dos años antes de iniciar la etapa final; además, en ese tiempo no deben haberse producido devaluaciones por iniciativa del país de que se trate.

Después de la evaluación, el Consejo Europeo —los jefes de Estado y de gobierno— decidirá por mayoría calificada, si los resultados logrados indican que la Comunidad está suficientemente preparada para acceder a la unión monetaria; esto es, si al menos siete países comunitarios (la mitad más uno) están en condiciones de iniciar la tercera fase el 1 de enero de 1997.

Si para esa fecha no se completase el número de siete países, entonces, el 1 de enero de 1999 pasarán automáticamente a la etapa final los países que satisfagan los criterios de convergencia descritos en el Tratado, cualquiera que sea su número.

Los países miembros que no califiquen para pasar a la tercera etapa ni en 1997 ni en 1999, se incorporarán a la unión monetaria en cuanto su desempeño económico se los permita.

Ello significa que finalmente se aceptó el plan de avanzar hacia la UEM a “dos velocidades” distintas. De acuerdo con esto, los países con una economía más débil —Grecia, Portugal e Irlanda, y quizá España, Italia o Bélgica— tendrán un plazo mayor para integrarse a la UEM, en tanto alinean sus indicadores económicos con los correspondientes a los miembros en mejor posición.

Italia, Bélgica y España, países ligeramente por abajo de los requisitos fijados, desean que esta disposición no se aplique de manera radical, sino que se tomen en cuenta los avances sustanciales en el cumplimiento de tales metas.

Al iniciarse la etapa final de la UEM, los países que participen en ella cambiarán sus respectivas divisas por ECUs y crearán el Banco Central Europeo —inspirado en el Sistema de la Reserva

Federal de estados Unidos y en el Bundesbank alemán—, independientemente de las autoridades políticas nacionales y comunitarias, banco que administrará la política monetaria de ese bloque de países, y cuya función prioritaria será mantener la estabilidad de precios.

Una vez que sea formado el banco central único, los bancos centrales de cada uno de los países miembros asumirán funciones similares a las de los bancos de reserva regionales de Estados Unidos. Los socios de la CEE esperan verse libres entonces del yugo alemán, pues no están de acuerdo con la política del Bundesbank, sobre todo por la elevación en las tasas de interés a lo largo de 1991, dirigida a combatir la inflación en vez de a promover el crecimiento económico. Se aspira a que la política monetaria no esté totalmente influida por las directrices de un país, sino que se oriente al crecimiento tomando más en cuenta la situación de todos y cada uno de los miembros de la Comunidad.

Los alemanes ven con recelo la UEM, pues temen que sus socios comunitarios no puedan controlar la inflación y que, en consecuencia, la ECU resulte más débil que el DM. Por ello, las autoridades germanas insisten en que el nuevo banco central sea independiente de los órganos gubernamentales, a fin de que se concentre básicamente en mantener estables los precios, en vez de facilitar créditos como desearían muchos gobiernos.

La banca central comunitaria emitirá las ECUs necesarias, pero sin permitir que algún gobierno individual financie sus déficit presupuestarios haciendo imprimir más billetes. "Los doce" se verán obligados a financiar su presupuesto nacional en forma mucho más sólida y responsable a como lo han hecho hasta ahora.

El Reino Unido en Maastricht

El punto más importante en Maastricht, como ya se indicó, fue el compromiso de adoptar la moneda única; al respecto, es preciso referirse a la actitud asumida por el Reino Unido.

A fin de que ese país no vetara la integración monetaria, hubo necesidad de incluir una "cláusula de exclusión", gracias a la cual el Reino Unido puede no adherirse a la proyectada UEM, aunque

conserva el derecho de incorporarse a ella en el momento en que así lo decida, siempre y cuando cumpla con los requisitos estipulados.

Igualmente, ese país puede abstenerse de seguir una política exterior y militar común, bajo el Tratado de Unión Política, si teme que sus "intereses vitales nacionales" sean amenazados por una acción conjunta de la CEE. Además de esto, Major consiguió que la palabra "federal" no apareciera en el Tratado, y una "cláusula de salvaguardia" evita la entrada y aplicación de regulaciones laborales eurocomunitarias dentro del territorio inglés.

La intransigencia de Londres en todos estos puntos dejó un sentimiento de frustración en la mayoría de sus socios, pues lo deseable hubiera sido un consenso. No obstante, los once países restantes decidieron no cambiar su proyecto en aras de complacer al Reino Unido. Podría decirse que con las excepciones incluidas en el Tratado se socavó la unidad de acción en la pretendidamente integrada CEE, pero lo importante es que el proceso europeo de cambio siguió adelante.

Las fórmulas de compromiso para salvar los escollos puestos por el Reino Unido hicieron que lo acordado en Maastricht no satisficiera plenamente las aspiraciones de sus promotores. Pero, en general, se considera que los resultados justifican las concesiones que se tuvieron que hacer para ablandar a Major: sin la "cláusula de exclusión" (debida al ingenio de Jacques Delors y de sir Leon Brittan, uno de los vicepresidentes de la Comisión Europea), el primer ministro británico no hubiera firmado los Tratados.

8. EL SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES (SEBC)

Por el papel central que tendrá el SEBC en la UEM, se presentan en seguida, brevemente, los pasos que se han dado hacia su creación y las características que se espera tenga dicha institución.

En marzo de 1990, la Comisión de la CEE presentó al Consejo de Ministros una comunicación sobre la UEM, subrayando el enfoque general sobre la misma del Informe Delors.

En dicha comunicación, la Comisión aboga por la creación de un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) que se haría cargo

de la tarea de administrar la política monetaria de los bancos centrales nacionales de la CEE. Los estados de la CEE transferirían sus poderes monetarios al SEBC, cuya tarea principal sería asegurar la estabilidad de precios en toda la Comunidad. La institución sería independiente, tanto de los gobiernos como de las instituciones de la CEE, y respondería ante el Parlamento Europeo, asamblea asesora formada por 518 legisladores pertenecientes a los doce países.

En esa fecha (marzo de 1990), los doce ministros de Finanzas y los directores de los bancos centrales se reunieron en el castillo de Ashford (Irlanda) y acordaron el "diseño" de un plan para la UEM.

Con excepción del representante británico, los once ministros restantes alcanzaron un consenso sobre los lineamientos para crear "una institución bancaria central independiente y federalmente estructurada", a la que tentativamente se le denomina Eurofed. Los principales puntos acordados fueron:

a) *Independencia.* El Eurofed conducirá la política monetaria libre de interferencias políticas.

b) *Política cambiaria.* Los ministros de Finanzas establecerán las líneas generales de la política monetaria y el Eurofed dirigirá el manejo y la intervención diarios.

c) *Supervisión bancaria.* El Bundesbank consiguió imponer su punto de vista en el sentido de que Europa debería copiar el modelo germano que separa la política monetaria de la supervisión. Las autoridades nacionales quedarían principalmente a cargo de la supervisión.

d) *Asistencia regional.* Los miembros más pobres de la Comunidad solicitaron que la UEM se vincule a un incremento en la asistencia regional; argumentaron que, como dicha unión los privará de la libertad de devaluar, temen no poder ajustarse a las crisis económicas sin que el desempleo se agrave. La respuesta de los países comunitarios ricos fue que la asistencia regional de la CEE es suficiente en virtud de haberse duplicado en los cinco años previos a 1992.⁵⁸

⁵⁸ Según un acuerdo de 1987, en los cinco años siguientes, los fondos de ayuda económica estructural de la CEE se duplicarían a 14 mil millones de dólares. La ayuda total de la CEE, que incluye apoyo agrícola, representaba en 1990,

Por lo tanto, se negaron a que la UEM vaya acompañada de una ayuda regional extra. No obstante, gracias a un acuerdo anterior, el sistema de asistencia regional será revisado antes de que finalice 1992. Además, en Maastricht se llegó también a acuerdos sobre la materia.

e) *Control central de los déficit presupuestarios.* Los alemanes no desean que sus tasas de interés se eleven como respuesta a altos gastos en algunos países de la Comunidad. Empero, debe señalarse que a raíz de la unificación —a partir de 1991— la RFA cayó precisamente en una situación en la cual los fuertes gastos gubernamentales incrementaron considerablemente el déficit presupuestario, elevaron las tasas de interés y orillaron a varios de sus socios comunitarios a elevarlas también. Los ministros de los países más endeudados —Italia, Bélgica, los Países Bajos— desean también reglamentos firmes, ya que se sienten incapaces de reducir sus altos déficit a menos que se les fuerce a hacerlo. El Reino Unido y Francia se oponen a reglas obligatorias.

Con posterioridad a estos acuerdos, el canciller alemán planteó algunas condiciones más rigurosas que las ya señaladas para la creación del Eurofed:

- Máxima prioridad a la estabilidad de precios.
- Total independencia respecto a los gobiernos.
- Soberanía en cuestiones de política monetaria.
- Obligación hacia la convergencia de políticas económicas, en especial de las políticas presupuestarias entre los estados miembros.

Congruente con la posición germana tantas veces manifestada, Kohl insistió en que la unión monetaria debe llevarse a cabo dentro del mismo “ámbito cronológico” que los pasos hacia el mercado único europeo, que se darán después de 1992. En este contexto, el Banco Central Europeo “es el último punto al que nos enfrentaremos”, pues en opinión de Kohl, no puede haber unión monetaria sin que exista una política presupuestaria adecuada en todos los países.

Se ha pensado —aunque no hay acuerdo definitivo al respecto— que el Eurofed estaría presidido por un consejo compuesto por los doce directores de bancos centrales y un consejo de tiempo completo con cuatro integrantes. Los miembros del consejo tendrían

5.1, 5.9 y 2.3% del PIB de Grecia, Irlanda y Portugal, respectivamente.

que consultar con el Parlamento Europeo antes de designar a un miembro del consejo como presidente; éste duraría en su cargo un periodo de cinco años.

Como primer paso tendiente a crear el Eurofed, se determinarán cantidades máximas de dinero en circulación en cada uno de los países de la CEE, y el monto que se sustituiría anualmente.

Debido a que la estructura política y administrativa de la CEE es diferente a la de un Estado federal, el Eurofed operará en una realidad económica y política sin precedente. La construcción de la nueva institución llevará tiempo, para permitir cierto grado de aprendizaje sobre la marcha y cierta flexibilidad para adaptarse a circunstancias imprevistas.

También en marzo de 1990, el Consejo de Ministros de la CEE adoptó enmiendas a las decisiones clave para intensificar la cooperación en las medidas económicas y monetarias.

La decisión del Consejo de Ministros de 1964 sobre cooperación entre los bancos centrales de la CEE estableció el Comité de Gobernadores de Bancos Centrales. La tarea del Comité había sido sostener consultas sobre política monetaria y cambiaria e intercambiar información acerca de estas políticas a intervalos regulares. La enmienda de marzo de 1990 expandió y definió más precisamente el mandato del Comité, cuyas tareas son ahora:

Promover la coordinación de las medidas monetarias de los países miembros con la finalidad de alcanzar la estabilidad de precios, como una condición necesaria para el adecuado funcionamiento del SME y la realización del objetivo de la estabilidad monetaria; formular opiniones sobre la orientación conjunta de la política monetaria y cambiaria, así como sobre las medidas respectivas introducidas en los países miembros individuales; expresar opiniones a los gobiernos individuales en el Consejo de Ministros, sobre políticas que puedan afectar a la situación monetaria interna y externa en la Comunidad y, en particular, al funcionamiento del SME.⁵⁹ (artículo 3)

En junio de 1990, los banqueros centrales de la CEE dieron los primeros pasos concretos hacia la creación del banco central común,

⁵⁹ Citado en Ungerer, *ibid.*, p. 47.

al reorganizar la estructura administrativa y de elaboración de políticas del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales.

Las decisiones acerca de la estructura administrativa de este Comité, así como las discusiones respecto a cómo proceder hacia la completa UEM, tuvieron lugar en Basilea (12 de junio de 1990), previamente a la reunión del Banco de Pagos Internacionales (BPI).

En su reunión, los banqueros centrales adoptaron una organización que permitirá coordinar las políticas monetarias de los doce; esta medida es parte de la primera fase de la UEM, la cual —como ya se dijo— se inició el 1 de julio de 1990.

Una institución monetaria central tendría la ventaja de constituir un foro en el cual los puntos de vista nacionales estuvieran re-presentados y pudieran ser dirimidos, reduciendo así la discrecionalidad con la que las autoridades monetarias nacionales aplican políticas divergentes. Las incertidumbres y conflictos derivados de la existencia de las políticas monetarias nacionales, prácticamente desaparecerían.

Con la creación de una sola moneda no se eliminarán únicamente las monedas nacionales, sino que los bancos centrales de los países comunitarios cederán al Eurofed parte de su soberanía e independencia económica, se incrementará el poder de la Comunidad y sufrirá una merma el de cada uno de sus miembros: las tasas de interés serían uniformadas y regiría en toda la Comunidad una estricta disciplina presupuestaria. Entonces sería improbable, por ejemplo, que los italianos siguieran cubriendo sus déficit con créditos o imprimiendo más dinero.

Para crear una moneda internacional, el nuevo banco central tendría que generar una transferencia automática de la confianza; divisas de los estados integrantes, asegurar un desarrollo normal de los sistemas de pago y coordinar la política para conseguir la estabilidad del sistema financiero.

9. LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

Un serio obstáculo en el camino hacia la integración financiera ha sido el hecho de que la coordinación de las medidas fiscales ha tenido un progreso aún más lento que la coordinación de la política monetaria.

Grandes desequilibrios fiscales (medidos con relación al PIB) están presentes en varios países del MTC; concretamente, los tres países de la OCDE que se caracterizan por la relación más alta deuda pública/PIB, son también miembros de la CEE: Italia (11.7%), Bélgica (6.6%) e Irlanda (12.1 por ciento).

Esto demuestra que el perseguir la estabilidad cambiaria permite lograr cierto grado de convergencia en las medidas monetarias, pero no en las medidas fiscales. Es más, divergencias observadas en la postura adoptada por las autoridades nacionales en materia de política monetaria, se explican por la necesidad de compensar las amplias y persistentes divergencias en política fiscal:

En principio, si la política monetaria se orienta a conseguir la estabilización cambiaria y la reducción de las diferencias de inflación, la política fiscal podría intentar perseguir los objetivos internos (por ejemplo, hacer bajar el desempleo). Sin embargo, la postura de la política fiscal puede no ser compatible con el tipo de cambio prevaleciente y puede requerir acción compensadora por parte de la política monetaria. Dependiendo de las circunstancias, esto puede amenazar la estabilidad de precios, el crecimiento o el equilibrio externo. Por tanto, la estabilidad cambiaria debe estar apoyada por la convergencia de los déficit gubernamentales entre los países del MTC.⁶⁰

Los altos déficit gubernamentales en los países del MTC han estado acompañados por diferencias abismales entre ellos en cuanto a su desempeño fiscal, con Italia teniendo déficit de doble dígito con relación al PIB durante todo el periodo que ha estado en funciones el MTC, y Dinamarca mostrando considerables superávits en 1986 y 1987 (véase cuadro 2).

La entrada de Grecia, Portugal y España hizo a la CEE mucho menos homogénea. Como es natural, los sistemas impositivos son menos eficientes en esos países y, en consecuencia, los gobiernos dependen allí, en mucho mayor medida que en los restantes países comunitarios, de los impuestos al consumo.

Ante estos datos, es obvio que para acelerar la unión monetaria, se requiere una serie de mecanismos que permitan alcanzar una

⁶⁰ *Ibid*, p. 23.

mayor convergencia fiscal; dicho de otra manera, la posibilidad de avanzar hacia la plena integración financiera y hacia la unificación monetaria en la CEE depende en gran medida de que se lleve a cabo una reforma fiscal; es necesario, sobre todo, adaptar las leyes presupuestarias nacionales, a fin de que las medidas fiscales puedan hacer frente de manera más efectiva a los desequilibrios. Pero sucede que la coordinación fiscal se ha convertido también en fuente de controversias en el camino hacia la unificación, en particular, las normas sobre el monto y formas de financiamiento del déficit público de cada uno de los países. Los estados miembros de la CEE tienen que llegar a un sistema que reduzca el endeudamiento y el déficit presupuestario de los gobiernos a ciertos límites acordados en común e impida el financiamiento de tales déficit mediante la impresión de dinero.

El Tratado Monetario de la CEE prohíbe el financiamiento monetario de los déficit y sanciona a los países que no sigan las directrices.

La política fiscal en el Informe Delors

El Informe Delors menciona como defecto del SME "la falta de suficiente convergencia en las medidas fiscales", y señala que la unión económica y monetaria no funcionará si los gobiernos se pueden endeudar excesivamente.

Con la UEM existirán reglamentos estrictos sobre déficit presupuestario, endeudamiento, inflación y tasas de interés, de acuerdo con el Tratado de Maastricht. En consecuencia, los gobiernos tendrán déficit únicamente para financiar inversiones a largo plazo, como infraestructura, y tales déficit no deberán exceder a 3% del PNB del país de que se trate.

En el Informe Delors se afirma que "medidas presupuestarias nacionales divergentes y no coordinadas minarían la estabilidad monetaria y generarían desequilibrios en el sector financiero de la Comunidad"; como el presupuesto de la Comunidad no puede jugar un papel importante, debido principalmente a su monto,

...la tarea de establecer una política fiscal para toda la Comunidad tendrá que ser realizada a través de la coordinación de las medidas

presupuestales nacionales [...] La política monetaria por sí sola no puede realizar estas funciones.

En consecuencia, se piden reglas obligatorias que

...impondrían límites superiores efectivos sobre los déficit presupuestarios de los países miembros individuales [...] excluyendo el acceso al crédito directo del banco central y a otras formas de financiamiento monetario [...] y] limitando el recurso al endeudamiento externo en divisas no comunitarias.

Las reglas de política presupuestaria tendrían que incluir

...la definición de la postura conjunta adoptada por las autoridades en materia de política fiscal a plazo medio, incluyendo el monto y el financiamiento del saldo presupuestal total, comprendiendo tanto la posición nacional como la comunitaria.⁶¹

Hay acuerdo general en que la adopción de medidas respecto al nivel y estructura del gasto y de la imposición deben seguir siendo prerrogativa de las autoridades nacionales. Un punto de vista muy extendido es el de que, como está en marcha el programa del mercado interno, el propio funcionamiento de éste facilitaría el logro de cierto grado de armonización de la estructura y del monto de los gastos e impuestos, para evitar la aparición de distorsiones y la pérdida de competitividad de los países con altos niveles impositivos.

En la comunicación que la Comisión de la CEE presentó al Consejo de Ministros en marzo de 1990, apoyando el enfoque general de la UEM contenido en el Informe Delors, se establecen algunos lineamientos de política fiscal. La Comisión considera innecesaria una política económica centralizada en el nivel de la Comunidad; pero opina, en cambio, que es esencial un grado suficiente de compatibilidad entre las políticas monetaria y presupuestaria. La convergencia de medidas presupuestarias debe pugnar principalmente

⁶¹ Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on Economic...*, p. 28.

por incorporar reglas presupuestarias a las legislaciones nacionales y por controlar, ajustar y fortalecer este tipo de estrategias por medio de la supervisión periódica mutua en el nivel de la Comunidad. La Comisión hizo énfasis en que había virtual acuerdo en: primero, reducir al mínimo el financiamiento monetario de los déficit públicos y el acceso prioritario de las autoridades a los mercados de crédito; y segundo, no sacar de apuros a los gobiernos indisciplinados.

Estas ideas fueron fortalecidas en agosto de 1990 por un informe del Comité Monetario de la CEE, en el que se propone que cualquier país que desafíe las recomendaciones presupuestarias del Consejo de Ministros debería quedar excluido de la ayuda y créditos provenientes de los Fondos de la CEE⁶² y ser llevado al Tribunal de Justicia europeo. El Consejo de Ministros recomendaría cambios de política a cualquier país cuyo endeudamiento fuera juzgado excesivo. Delors espera que la negativa publicidad que rodearía a tales recomendaciones, obligaría a corregirse a cualquier país que anduviera por mal camino.

En torno al tema de los déficit públicos surgió —como en el caso de la unión monetaria— una candente polémica, en la cual el Reino Unido manifiesta su tajante rechazo a las líneas directrices obligatorias y piensa que la disciplina del mercado debe bastar para mantener en orden los presupuestos nacionales y para realinear las tasas impositivas; por tanto, considera que la UEM no requiere a priori un control central de las finanzas gubernamentales, sino que debe permitirse que cada país siga elaborando su presupuesto de manera soberana.

Quienes así opinan, arguyen que

...sin el financiamiento de los bancos centrales —pero habiendo libertad de movimientos de capital—, los mercados financieros penalizarían

⁶² Los Fondos de la CEE son: El Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola; los tres tienden a eliminar las disparidades regionales en la CEE. Se ha determinado que existen siete regiones menos favorecidas en “los doce”: Grecia, Irlanda y Portugal; gran parte de España; Italia meridional; Irlanda del Norte (Reino Unido), Córcega y los departamentos franceses de ultramar.

el comportamiento presupuestario indisciplinado con tasas de interés más altas, ejerciendo así presión en pro de una convergencia hacia políticas fiscales adecuadas [...] pero los escépticos no consideran que los mercados financieros mejoren efectivamente la disciplina presupuestaria de los países divergentes...⁶³

Contrariamente al británico, los gobiernos holandés, francés y alemán, sin el más mínimo deseo de rescatar a los muy endeudados gobiernos de Italia, España, Grecia, Portugal e Irlanda⁶⁴ —países que requieren sustanciales correcciones fiscales y cambios en la tributación—, siguen siendo firmes partidarios de los reglamentos obligatorios para los presupuestos de los países miembros. Incluso los países deficitarios mencionados apoyan el sistema más severo, pues piensan que eso podría ayudar a controlar a los políticos derrochadores de sus países.

Los gobiernos de la RFA, los Países Bajos y Francia no están dispuestos a financiar los déficit públicos de sus socios comunitarios causados por malas gestiones económicas. Para esos países, el futuro banco central europeo no debe servir para financiar tales déficit, y cada uno deberá ser responsable de la gestión de su deuda.

También ha sido causa de problemas la coexistencia de distintas tasas tributarias en los diversos estados de la Comunidad.

Por ello, uno de los puntos más importantes asentados en el Libro Blanco⁶⁵ es el relativo a la supresión de las barreras fiscales y a las diferencias en las tasas de IVA (impuesto al valor agregado). Esto, porque —como señala el eminente economista Charles Kindleberger, profesor emérito del Instituto Tecnológico de Massachu-

⁶³ Horst Ungerer, "Europa en busca de la integración monetaria", *Finanzas y Desarrollo*, vol. 27, núm. 4, publicación trimestral del FMI y del Banco Mundial, diciembre de 1990, p. 16.

⁶⁴ Según datos del Banco Mundial aparecidos en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*, el déficit presupuestal de estos países representó, en relación con el PIB: 10.6, 4, 14.3, 5 y 10.7%, respectivamente (datos de 1989, excepto para Grecia, que corresponden a 1985).

⁶⁵ El Libro Blanco es el acta legal presentada en 1985 por la Comisión de la Comunidad a los entonces diez miembros, donde se establecen 282 iniciativas en diferentes campos para lograr la plena integración de los doce miembros de la CEE al iniciarse 1993.

setts— es necesario alcanzar una convergencia casi total de las estructuras tributarias para reducir los incentivos que inducen al público a distorsionar la distribución de recursos: por ejemplo, trabajar en un país donde el impuesto sobre la renta es bajo y vivir en un país donde los impuestos al consumo son bajos.⁶⁶

Un objetivo importante de Luxemburgo —que ocupó la Presidencia de la CEE en el primer semestre de 1991— fue precisamente lograr un acuerdo sobre la armonización del IVA y de los impuestos indirectos, con vistas a suprimir las fronteras fiscales en toda la Comunidad a partir de 1993. En reunión efectuada en esa ciudad el 3 de junio de 1991, once estados miembros acordaron que el tipo medio del IVA no será inferior a 15% y sólo habrá límites más bajos para productos básicos y de servicio.

La tasa de IVA es diferente en los doce países comunitarios, variando entre 22% en Dinamarca y 12% en España. El acuerdo hará necesaria la elevación de dicho impuesto en la RFA, Luxemburgo y España.

El gobierno de Luxemburgo no aspiraba a la armonía total, sino a seguir un modelo económico como el de Estados Unidos, donde existen ciertos márgenes en la reglamentación de impuestos y comercio entre los estados. Se considera que en vez de pretender regular todo, debe concederse cierta flexibilidad.

Pero, para otros participantes era necesario un sistema común de IVA antes de que entrara en vigor el acuerdo de libre frontera europea a fines de 1992. Sin tasas mínimas de IVA, varios países comunitarios se negarían a eliminar los controles fronterizos el 1 de enero de 1993, por temor a que sus ciudadanos hicieran sus compras en otros países con impuestos más bajos.

Sólo el Reino Unido sigue oponiéndose a un acuerdo que establezca tasas mínimas de IVA. El gobierno británico prefiere “dejar hacer” a las fuerzas del mercado y no considera necesaria la intervención gubernamental.

Ya se ha visto que finalmente en Maastricht se fijaron metas estrictas en materia de endeudamiento público y déficit presupuestario.

⁶⁶ Charles Kindleberger, intervención en la Novena Conferencia Internacional sobre Asuntos Monetarios y de Comercio, Global Interdependence Center-Grupo de los Treinta, Filadelfia, del 4 al 6 de diciembre de 1988.

Como dato curioso, cabe apuntar que, respecto a la coordinación fiscal, el Informe Werner (véase páginas anteriores) iba más allá que el Informe Delors, no sólo por proponer reglas obligatorias para las políticas presupuestarias, sobre el monto y financiamiento de los déficit presupuestarios, sino también por recomendar una armonización más general de las políticas sobre la materia, comprendiendo sus principales elementos (ingresos y gastos) y la distribución de los gastos entre consumo e inversión.

10. LA UNIÓN POLÍTICA

De hacerse realidad la unión económica, casi seguramente se llegará de manera natural a la unión política. Ésta, por tanto, no puede dejar de mencionarse cuando se aborda cualquier aspecto de la vertebración europea.

Aunque el Tratado de Roma (1957) hacía especial énfasis en la unión comercial, las aspiraciones de los patriarcas paneuropeos, como Rober Schuman y Jean Monnet, giraron desde un principio en torno a una Europa unida políticamente.

En el Informe Spaak (1955) y en el Plan Fouchet (1961) ya se pretendía dar forma al propósito de unión política mediante instituciones supranacionales que fomentaran la cooperación.

En la declaración que siguió al Consejo Europeo de París en 1972, se estableció por primera vez el objetivo de convertirse en una unión europea.

En 1981, una iniciativa de Hans Dietrich Genscher y Furio Colombo, ministros de Relaciones Exteriores de la RFA y de Italia, respectivamente, retoma con fuerza la idea de una unión europea, que se plasma en un proyecto de acta europea, antecedente del Acta Única, firmada en Luxemburgo en 1986.

En su reunión del 25 y 26 de junio de 1990, el Consejo Europeo estuvo de acuerdo en convocar a la multitudada conferencia intergubernamental sobre la UEM a mediados de diciembre de 1990, y al mismo tiempo llamar a una conferencia intergubernamental sobre unión política, siguiendo una iniciativa de Mitterrand y Kohl.

La convocatoria en forma paralela a estas conferencias obedeció

a que difícilmente los gobiernos y parlamentos estarán dispuestos a aceptar sacrificios en los campos monetario y fiscal, si no existe una clara determinación de avanzar hacia una verdadera unión política, una especie de federación de estados europeos. Para Alemania, las dos conferencias intergubernamentales de la Comunidad —sobre la unión económica y monetaria y sobre la unión política— deben ir juntas, y según declaró el canciller germano, su país sólo suscribiría y ratificaría los documentos finales de las dos conferencias si se presentaban juntos, tal como ocurrió en Maastricht.

La pérdida de soberanía deberá ser más que compensada por un aumento en la hegemonía europea; por ello, es importante que la integración política marche a la par que la integración económica y monetaria.

Francia encabeza los esfuerzos hacia la unión política, pero los doce miembros de la Comunidad se hallan lejos de un acuerdo sobre cuánta soberanía están dispuestos a ceder. Aun los más entusiasmados con la integración política reconocen que un solo gobierno europeo —un Estados Unidos de Europa— es apenas un sueño distante. Ante los participantes en la convención franco-alemana —efectuada en la sede de la UNESCO (París, octubre de 1990)— el presidente francés François Mitterrand aseguró que la unión económica de los doce tendría que desembocar en “un gobierno económico”, y éste sólo podrá ser efectivo si conduce a una “unión política” de los países de la Comunidad. Mitterrand agregó que sin el gobierno económico europeo, el proceso de UEM se traduciría rápidamente en un fracaso; en consecuencia, para sostenerse tendría que complementarse con una “unión política”.

El Reino Unido aspira a que la unión política se traduzca simplemente en una “cooperación más estrecha” entre los doce, y no pretenda embarcarse en planes tendientes a algún tipo de federación europea (los Estados Unidos de Europa). Margaret Thatcher declaró, cuando todavía era primera ministra, que esperaba que la Comunidad siguiera evolucionando por el camino de una colaboración cada vez más estrecha entre estados independientes y soberanos; en su opinión, Europa no puede construirse ignorando y, peor aún, sofocando las características nacionales, o buscando transformar los

países en regiones. Señaló también que deben evitarse mayores intervenciones en los asuntos internos, mayores centralismos y más burocracia. Para la entonces líder conservadora, el objetivo de los doce debería ser convertir a Europa en la mayor expresión concreta de la libertad política y económica que el mundo haya conocido.⁶⁷

Thatcher dejó bien claro que la transferencia de mayor autoridad política a la Comunidad y a su órgano ejecutivo, la Comisión Europea, era inaceptable para ella, y —como en el caso de la unión monetaria— consideró que el debate en torno a la unión política no debía distraer de la tarea inmediata, más accesible, meditada y planificada, de crear un solo mercado para 1992.

Jacques Delors, presidente de la Comisión Europea, opina que en vez de aludir a una unión política, sería preferible hablar de “fortalecimiento de la dimensión política de Europa”, una descripción que quizá se acerque más a lo que la mayoría de los gobiernos comunitarios tienen en mente.

Por medio del Consejo Europeo —nombre dado a las reuniones cumbre de la Comunidad— los doce ya han desarrollado cierto grado de unidad política al coordinar sus políticas exteriores. En la reunión de los doce celebrada en octubre de 1990 (Roma), refrendaron su compromiso de avanzar en esa dirección al subrayar la existencia de un consenso en favor de la unión política para elaborar una política externa y de seguridad comunes. Están trabajando estrechamente unidos en los que respecta a Europa Oriental y rutinariamente emiten declaraciones conjuntas sobre los problemas mundiales.

El clima de incertidumbre en la economía mundial a raíz de la crisis del golfo Pérsico sirvió como recordatorio a los doce acerca de los peligros de perseguir políticas económicas divergentes en tiempos de crisis.

Las propuestas de unión política han sido variadas, e incluso los gobiernos dispuestos a ceder soberanía están en desacuerdo sobre a cuáles instituciones comunitarias deberían ser ampliadas sus funciones: a) la RFA y otros estados de estructura federal se pronuncian por que el Parlamento Europeo —con sede en Estrasburgo, Francia—

⁶⁷ Entrevista concedida al diario romano *La Repubblica*, 21 de octubre de 1990, citada en *Excelsior*, 22 de octubre de 1990.

se transforme de órgano consultivo en un verdadero organismo legislativo (actualmente no puede lanzar iniciativas o bloquear leyes comunitarias). El fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo daría a éste pleno derecho de codecisión junto con el Consejo de Ministros; b) el Reino Unido cree en vínculos más estrechos entre los parlamentos nacionales y la Comunidad; c) Francia piensa que la autoridad del Consejo de Ministros debería aumentarse extendiendo las áreas donde puede actuar sin unanimidad; d) algunos expertos han sugerido que se añada una segunda cámara —una especie de poderoso senado europeo, compuesto por funcionarios gubernamentales de cada país miembro— al Parlamento Europeo.

Otros arguyen que el Consejo de Ministros debería actuar como esa segunda cámara, dando mayor poder ejecutivo a la Comisión Europea. Ésta, integrada por diecisiete miembros, no actúa todavía como un verdadero órgano ejecutivo. Más bien, los países miembros ejercen su influencia por medio del Consejo de Ministros, que tiene la última palabra sobre la legislación.

En la primera cumbre comunitaria tras la dimisión de Thatcher (Roma, 16 de diciembre de 1990), los líderes de los doce sentaron las bases para transformar una Comunidad fundamentalmente económica en una unión política, con una política exterior propia, para constituirse en una alternativa al tradicional liderazgo de Estados Unidos y la ex URSS.

Al contrario de lo que ocurre con la UEM —incluso después de la mencionada conferencia intergubernamental (1990) y de los acuerdos de Maastricht (1991)— la unión política carece aún de contenidos y plazos para sus distintas fases, pues persiste el debate entre quienes pretenden formar una confederación política y aquellos que enfatizan el papel de los países naciones tal como existen actualmente. En efecto, las ideas acerca de la unión política van desde constituir una gigantesca nación —un super Estado europeo— pasando por una federación o confederación,⁶⁸ hasta simplemente lograr una mejor coordinación.

⁶⁸ El derecho político precisa que confederación es una unión de estados y federación es un Estado de unión, o sea, un Estado soberano formado por varios estados. En éstos, la representación en el orden internacional es única. Los estados federados, aunque cada uno de ellos se rige por leyes propias, en ciertos

Se esperaba que en Maastricht culminara el viejo ideal de dar a la CEE una estructura política de carácter federal, o cuando menos se diera una mayor celeridad al proceso de integración política. Pero desgraciadamente no se cumplieron las aspiraciones de los federalistas europeos, que esperaban que los doce transfirieran más poder a las instituciones de la Comunidad.

Y es que también en este punto se hicieron concesiones al Reino Unido, que llegó a Maastricht decidido a anteponer los intereses británicos y a limitar el alcance de la intromisión comunitaria.

Con la tenaz defensa que hizo de su soberanía, el Reino Unido frenó las ambiciones federalistas de la CEE y también el avance hacia la configuración del nuevo papel mundial de la Comunidad.

Así pues, en el Tratado de Unión Europea, el Reino Unido quedó como "socio de excepción"; además de la "cláusula de exclusión" en el Tratado de Unión Monetaria, consiguió eliminar toda mención de "federalismo" en el Tratado de Unión Política, y —como ya quedó apuntado en un apartado anterior— una "cláusula de salvaguardia" evita la entrada y aplicación de regulaciones laborales eurocomunitarias en su territorio.

Asimismo, ese país puede abstenerse de seguir una política exterior y militar común, si considera que "sus intereses vitales nacionales" son amenazados por una acción conjunta de la CEE.

Con su actitud, el Reino Unido prácticamente torpedeó el propósito de pasar de una cooperación intergubernamental a formas de supranacionalidad en materia política.

La posición británica ya se había manifestado claramente en

casos y circunstancias están sujetos a las decisiones de un gobierno central; no gozan de potestad de concertar tratados internacionales, salvo que sean autorizados por el gobierno federal. La confederación es una alianza, liga, unión o pacto entre naciones o estados que, por medio de un acuerdo de carácter internacional, realizan en común algunas acciones, conservando su independencia tanto interior como exterior. Las autoridades que están a la cabeza de una federación tienen un verdadero poder gubernamental sobre los estados miembros, constituyendo la federación un super Estado respecto a ellos. En cambio, en la confederación existen tan sólo organismos de coordinación, sin verdaderos poderes de decisión. (Saturnino Del Campo y otros, *Diccionario de Ciencias Sociales*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.)

reuniones comunitarias previas a Maastricht. Por ejemplo, en Luxemburgo (17 de junio de 1991), el ministro británico de Relaciones Exteriores, Douglas Hurd, expresó que para que los países trabajen en conjunto, es "igualmente europeo" hacerlo dentro de un estatus político flexible —como sugiere el Reino Unido— que dentro de un gobierno federal o central, como pretenden otros países.

Jacques Delors insiste en que aspirar a que "los doce" trabajen unidos, en equipo, no significa que vaya a desaparecer el concepto de nación. Lo que se desea es que los europeos manejen sus intereses políticos en común, para presentar una mayor fuerza frente a los conflictos internacionales, como los que se plantean en Europa del Este.

Las divergencias en torno a la unión política hacen reflexionar sobre lo expresado por Paul A. Volcker, ex presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, en el sentido de que la unión económica en Europa tardará décadas en consolidarse, a menos que se refuerce la cohesión política.⁶⁹

11. COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

Un punto clave de las discusiones en Maastricht fue el relativo a la "cohesión económica y social", expresión con la que se hace referencia al esfuerzo de solidaridad y más concretamente, a los planes de financiamiento adicional para desarrollar las regiones comunitarias económicamente débiles y reducir así la brecha entre los países ricos y los países pobres de la CEE.

Este aspecto, como tantos otros, también fue torpedeado por la intransigencia británica.

En años recientes, los fondos comunitarios para el desarrollo —que en 1990 fueron cercanos a los 15 mil millones de dólares— han cumplido con su finalidad de impulsar el crecimiento económico en España, Portugal e Irlanda; no así en Grecia, país que no ha sabido aprovechar la ayuda exterior.

⁶⁹ Paul A. Volcker, *¿El triunfo del Banco Central?* Washington, Conferencia Per Jacobsson de 1990, Fundación Per Jacobsson, 23 de septiembre de 1990, p. 24.

De acuerdo con sus ingresos per cápita, España está en 77% del promedio de la Comunidad; Irlanda, en 66%; y Portugal y Grecia, en porcentajes aún más bajos (véase el cuadro 1).

Esos países esperaban que en Maastricht se les dotara de cuantiosos fondos, no sólo para modernizar su economía, sino para compensar la pérdida de flexibilidad, cuando llegue el momento en que el banco central europeo defina la política monetaria de "los doce" y los prive de la posibilidad de devaluar y establecer sus propias tasas de interés.

España encabeza los esfuerzos por conseguir para sí misma y para Portugal, Grecia e Irlanda, mayores transferencias financieras para tener alguna expectativa de vincularse a la unión monetaria. Los resultados de Maastricht en cuanto a la "cohesión económica y social", estuvieron muy lejos de las aspiraciones de los países afectados. Felipe González, presidente del gobierno español, expresó "moderada satisfacción" por los escasos logros alcanzados en esa materia.

En febrero de 1992, el presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, presentó una propuesta (conocida como "paquete Delors II" en la que solicitaba la duplicación de las ayudas para las áreas menos favorecidas, incluidos los cinco estados que constituían la RDA, mediante el aumento de los fondos estructurales y la creación del Fondo de Cohesión acordado en Maastricht.

Este esfuerzo elevaría los Fondos Estructurales de 17 700 millones de ECUs en 1992 a 29 mil millones de ECUs (a precios de 1992) en 1997. Los cuatro países más pobres obtendrán más recursos por medio del Fondo de Cohesión.

La condición para recibir dichos recursos es que los países destinatarios presenten proyectos que garanticen la aproximación de sus parámetros económicos a los de los países en mejor posición, a fin de que puedan acceder a la tercera fase de la unión monetaria.

12. EL MARCO ALEMÁN FRENTE A LA ECU

Se espera que la ECU —que hasta ahora ha sido simplemente una unidad monetaria artificial, compuesta por una "canasta" de monedas de la CEE y empleada sólo en transferencias financieras— evolucione

y modifique sus características de tal modo que en la etapa final de la UEM se convierta en una moneda real, respaldada por el Eurofed, y que sustituya a las divisas comunitarias, pasando a ser la moneda única de la CEE.

Frente al fortalecimiento de la ECU —una de las metas a cumplirse en la segunda fase de la UEM—, se levanta el gran poder del DM, derivado de la fortaleza de la economía germana. El gobierno de Bonn confía en que, al menos en el corto plazo, el DM siga siendo la moneda puntal de Europa, en tanto se alcanza la convergencia en los indicadores económicos de los miembros de la CEE —otro de los objetivos acordados en Maastricht— y se establece un nuevo sistema que garantice más estabilidad de la que ha tenido el DM —con sus limitaciones, sobre todo a partir de la reunificación— dentro del SME.

a) European currency unit (ECU)

Ya que se ha mencionado tantas veces a la ECU, y tomando en cuenta que a pesar de su actual intangibilidad llegará a desbancar al DM, es útil detenerse a analizar el papel que ha desempeñado hasta ahora. Para empezar, conviene intentar una definición.

La unidad monetaria europea o ECU fue emitida —en instrumentos financieros— por el Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (FECOM) a cambio de depósitos en oro y en dólares efectuados por las autoridades monetarias de los estados miembros de la CEE; es una unidad monetaria basada en una “canasta” de todas las monedas de la CEE (incluyendo al dracma griego y al escudo portugués que no forman parte del MTC del SME, y a la libra, aun antes de su incorporación al mismo en octubre de 1990).

En otras palabras, es una unidad compuesta por cantidades específicas de las monedas de todos los países miembros del SME. La proporción de cada moneda en la cesta de la ECU se pondera, en general, según el PNB y el comercio exterior del país respectivo.

A manera de ilustración, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 9

PESO PORCENTUAL DE LAS MONEDAS PARTICIPANTES EN LA CANASTA DE LA ECU

<i>Monedas</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1989</i>
Marco alemán	26.9	32.9	32.0	30.1
Franco francés	21.7	19.7	19.2	19.0
Libra esterlina	16.1	14.5	15.1	13.0
Lira italiana	13.3	9.2	9.8	10.1
Florín holandés	9.1	10.3	10.1	9.4
Franco belga	8.0	9.1	8.2	7.6
Peseta española*	—	—	—	5.3
Corona danesa	3.0	2.8	2.7	2.4
Libra irlandesa	1.4	1.1	1.2	1.1
Dracma griego*	—	—	—	0.8
Escudo portugués	—	—	—	0.8
Franco luxemburgués	0.3	0.3	0.3	0.3

* La canasta de la ECU fue revisada en septiembre de 1989 para incluirlas.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, *Occasional paper* núm. 73, apéndice I, cuadro 8, p. 62.

La ECU sirve como numerario para el MTC, como denominador para operaciones, tanto en el mecanismo de intervención como en el mecanismo de crédito, como punto de referencia para el indicador de divergencia, como medio de compensación y como un activo de reserva de los bancos centrales del SME, que se usa para efectuar liquidaciones entre las autoridades monetarias.

El papel de la ECU en el SME se ha fortalecido por la elevación de la tasa de remuneración sobre los activos denominados en ECU y porque se ha permitido a más tenedores adquirir ECUs.⁷⁰

A fines de 1987, las ECUs constituían 29% de las reservas de divisas de los países de la CEE. En muchos aspectos, ha habido una mayor expansión en el uso privado de los instrumentos financieros

⁷⁰ Amplia información sobre la ECU se encontrará, entre otros, en: FMI, *Occasional paper* 66, Washington, D.C., octubre de 1989; Alfred Steinherr, *The European Monetary System with the ECU at centre stage: a proposal for reform of the European exchange rate system*, Florencia, European University Institute, Working paper 88/339, 1988; y Rolf Hasse, "Die ECU-ein Währungsmedium mit Integrationswirkungen?", *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Heft 2-3, Colonia, 1988.

denominados en ECUs. En años recientes, el conjunto de instrumentos financieros disponibles denominados en ECUs con frecuencia ha sido más amplio que en algunas de las monedas nacionales componentes. Algunos gobiernos miembros de la CEE e instituciones de la misma han fomentado activamente el uso de la ECU en los mercados privados. La CEE, el Banco Europeo de Inversiones y la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), han emitido obligaciones denominadas en ECUs y han hecho depósitos y préstamos en esa unidad monetaria. La Comisión ha ayudado también al establecimiento de un sistema de compensación bancaria multilateral en ECUs en el Banco de Pagos Internacionales.

La Asociación de Banqueros de la ECU, la cual incluye a la mayoría de los principales bancos europeos, es responsable del Sistema de Compensación Internacional para los ECUs. Este sistema, manejado en el nivel privado, ha transformado a la ECU en la última década de una unidad de cuenta teórica compuesta por una canasta de las monedas de la CEE, en algo cercano al dinero real; la ECU privada define su valor por la misma "canasta" que la ECU oficial. Actualmente, la ECU puede ser usada para cheques personales y de viajero, compras con tarjeta de crédito y otras transacciones financieras entre individuos, gobiernos e instituciones.

A fines de 1989, los bonos pendientes en ECUs ascendieron a unos 50 mil millones de ECUs, cantidad superior a los aproximadamente 15 mil millones a fines de 1985, según datos de Salomon Brothers International. La mayoría de ellos fueron emitidos por gobiernos de la CEE. Hasta el Reino Unido, tan escéptico acerca de la moneda única, es uno de los mayores emisores de bonos en ECUs: 2 750 millones de ECUs sólo durante febrero de 1991. Estimulados por este crecimiento, los banqueros occidentales desean crear una zona real de ECUs en Europa Oriental.

Hay razones para suponer que la ECU podría alcanzar un mayor uso en esa área. Ya se ha señalado que Hungría, Checoslovaquia y Polonia buscan nexos formales más estrechos con la CEE, y en el futuro quizá incluso la membresía en dicha organización; el uso de la ECU podría ayudar a suavizar la transición dentro de la CEE.

En opinión de Paul A. Volcker,⁷¹ a los países de Europa Oriental puede resultarles útil, a efecto de aplicar su política monetaria, establecer una vinculación muy estrecha entre sus monedas y la ECU, si bien este papel podría ser desempeñado también por el DM o incluso por el dólar.

La Comisión de la CEE, la cual coordina la ayuda que los países de la OCDE dan a Europa Oriental, alienta que las concesiones y préstamos sean cotizados en ECUs. El recientemente establecido Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD)⁷² denomina su capital en ECUs.

El Banco Internacional Para la Cooperación Económica (anteriormente conocido como el "Banco del Comecon") empezó en 1991 a denominar sus 500 millones de dólares de capital en ECUs.

La integración de los países de Europa Oriental en la economía mundial da a los miembros de la CEE otro motivo para acelerar la UEM; esos países muy probablemente harán gran parte de su comercio en precios denominados en ECUs.

En el marco de la reunión anual del FMI correspondiente a 1991

⁷¹ Volcker, *ibid.*, p. 25.

⁷² El Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) es un banco de desarrollo regional, cuyo objetivo es apoyar económica y financieramente la reorganización y transformación de la economía de los países europeos que durante años constituyeron el bloque socialista, y la puesta en marcha en ellos de la economía de mercado. Fue formalmente establecido en París el 30 de mayo de 1990, aunque inició operaciones el 15 de abril de 1991. Su característica más significativa es que cuando menos 60% de sus créditos deberán canalizarse al naciente sector privado de Europa Oriental o a empresas estatales privatizadas, y sólo 40% a los gobiernos. Aunque cuarenta países participan como miembros fundadores, el BERD estará dominado por las potencias industrializadas, con la CEE controlando 51% de su capital. Estados Unidos es el principal accionista (10%), seguido de Japón (8.5%), la ex URSS (6%), los países de Europa Oriental (13.5%). Su capital inicial es de 12 mil millones de dólares y tiene su sede en Londres. El BERD agrupa a dos instituciones (la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones) y a cuarenta países: todos los de Europa, excepto Albania; Estados Unidos, Canadá, México, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Israel, Egipto y Marruecos. México es el único país latinoamericano que figura como miembro fundador. El BERD es la institución financiera más importante creada desde el fin de la segunda guerra mundial, después —claro está— del FMI y del Banco Mundial.

(Bangkok, Tailandia; 15 a 17 de octubre), el contralor de la divisa británica, Norman Lamont, señaló que el uso de la ECU como moneda paralela o de apoyo nominal podría ayudar a mejorar la credibilidad de las reformas en la URSS y en el Este de Europa.

Además, los expertos señalan que la ECU —como los DEG (Derechos Especiales de Giro)— ofrece ventajas no disponibles en alguna otra moneda dura, lo que explica su éxito en los mercados financieros; es políticamente neutral, lo cual resulta psicológicamente importante para países que no desean ser considerados como dominio estadounidense o germano. Por otra parte, por ser una canasta de monedas de la CEE, la ECU permite cubrirse contra fluctuaciones del tipo de cambio, pues el riesgo cambiario de la ECU es mucho más pequeño que el de cualquiera de las monedas componentes. Sin embargo, recientemente, el crecimiento del mercado en ECUs privadas —limitado, como se ha visto, a transacciones bancarias— ha experimentado cierta disminución debido a que el papel de la ECU como defensa contra riesgos cambiarios ha perdido importancia, en la medida en que la red de paridades del MTC ha permanecido sin cambio por periodos cada vez más largos y a medida que gana credibilidad el compromiso de las autoridades de mantener un sistema de tipos de cambio estables. La unificación alemana —de la cual están derivando presiones inflacionarias— y el elemento perturbador introducido por el conflicto del golfo Pérsico, alteraron de nuevo, en cierta medida, el panorama de relativa estabilidad.

Un acontecimiento que resulta de importancia con relación a la ECU es el hecho de que el gobierno noruego haya decidido vincular su divisa a ella a partir del 22 de octubre de 1990. La tasa central se estableció en 1 ECU=7.9940 coronas noruegas, con márgenes de fluctuación de +/- 2.25% respecto a esa tasa central. Sin embargo, el Banco Central de Noruega no se compromete a intervenir cuando la desviación del tipo de cambio exceda el margen de fluctuación.

Meses después, en mayo de 1991, Suecia anunció también la vinculación de su moneda —la corona sueca— a la ECU. Esta decisión desencadenó un febril y repentino incremento del valor del dólar estadounidense frente al DM y otras monedas. La corona

sueca fluctuará 1.5% en torno a la ECU. Anteriormente, la corona sueca estaba ligada a una "canasta" de divisas que reflejaba aproximadamente el origen y destino del comercio exterior del país, y que desde luego incluía al dólar estadounidense.

En suma, pese al uso creciente de la ECU oficial, es preciso reconocer que en sus más de doce años de existencia, su papel ha sido más bien limitado, confinado a ser unidad de cuenta en el contexto del SME y de varias actividades financieras de la CEE. Como se recordará, la resolución del Consejo Europeo de diciembre de 1978 —que creó el SME— preveía que la ECU se convirtiera en el centro del sistema. Pocas instituciones oficiales fuera de la CEE se han acogido a la opción de convertirse en tenedores de instrumentos financieros denominados en ECUs: el Banco de Pagos Internacionales, el Banco Nacional de Suiza y el Banco Nacional de Austria.

En contraste con la ECU oficial, se ha visto cómo el uso de la ECU privada ha experimentado un mayor crecimiento. Actualmente, su uso se permite en todos los países de la CEE, y es oficialmente reconocida como una moneda por varios países comunitarios. Aunque las restricciones de capital aplicadas hasta hace poco en los países de la CEE abarcaban en principio también a la ECU privada, ésta gozaba de trato preferencial en varios países comunitarios que también alientan su uso por parte de algunos gobiernos y de la comisión de la CEE.

b) El marco alemán (DM)

Para alcanzar la posición de fortaleza que ostentaba al iniciarse la década de los noventa, el DM tuvo que recorrer un arduo camino. La postración en que quedó Alemania al concluir la guerra, obviamente se reflejó también en el terreno monetario. Al iniciarse 1948, la vieja moneda, el "reichmark", había perdido su valor y por ende su importancia como medio de pago. El mercado negro dominaba la vida diaria, florecía el trueque, los acaparadores hacían su agosto y las largas filas ante las tiendas eran cosa común. Para hacer frente a esta situación, el 21 de junio de 1948 se llevó a cabo la reforma monetaria, cuyo cerebro oculto fue Ludwig Erhard,

que después alcanzó gran popularidad, cuando logró concretar, como ministro de Economía, el llamado "milagro económico". El presidente del banco de los estados alemanes —predecesor del Bundesbank— era en ese entonces el doctor Wilhelm Focke.

Al ponerse en marcha la reforma monetaria, nuevamente los alemanes tuvieron que hacer cola, esta vez para recibir a cambio de los inservibles billetes de billones de marcos del Estado hitleriano los nuevos marcos alemanes (Deutsche mark, DM). En la operación llamada "Big dog" y mantenida en secreto hasta el último instante, se dispuso que cada persona podría canjear hasta 40 viejos marcos por otros tantos nuevos marcos. Esto es, se estableció una relación de uno a uno entre el inservible reichmark y el DM, pero sólo hasta un máximo de 40 marcos; poco después se permitió cambiar 20 marcos más, también en la relación uno a uno.

Con la reforma monetaria se inició la economía social de mercado y el crecimiento económico. Pero apenas lanzados a la circulación los DM, la escasez de productos determinó una escalada de precios. En 1949, en cuanto se controló hasta cierto punto la inflación, y dentro de un reordenamiento internacional de los tipos de cambio, el DM sufrió una devaluación de más de 20%, que significó un duro golpe para la incipiente moneda. Finalmente, el presidente del Banco Central, doctor Focke, logró sujetar al DM, imponiendo una rígida disciplina monetaria que se volvió tradicional entre sus sucesores, gracias a la cual años después el DM se convirtió en una de las divisas más fuertes del mundo. En más de una ocasión, los diferentes presidentes del Bundesbank han entrado en conflicto con los políticos —concretamente con los cancilleres— por la vehemencia con que el Bundesbank ha defendido siempre su independencia en el manejo de la política monetaria, cuyo principal objetivo ha sido la estabilidad de precios.

A principios de los años sesenta reapareció el fantasma de la inflación; esto y las corrientes de capital extranjero que fluyeron a Alemania, amenazaron el valor del DM. En 1961 se consideró que el único remedio era revaluar el DM en 5%, lo que se hizo; pero ello encareció considerablemente las exportaciones alemanas, al mismo tiempo que redujo los precios de las importaciones. En

los años siguientes, el DM ha sido revaluado varias veces con relación a las demás divisas. Una y otra vez en la historia de ya más de cuarenta años del DM, sus defensores han tenido que luchar contra el aumento de precios y la devaluación. En tiempos de recalentamiento coyuntural ha sido especialmente difícil mantener una postura contraria.

Desde luego que, a lo largo de su historia, ha disminuido el poder adquisitivo del DM. A precios de 1948, un DM tenía en 1988 un valor de tan sólo 35 centavos; pero como en esos cuarenta años también se multiplicaron los sueldos y salarios, resulta que el consumidor podía comprar en 1988 —a pesar de considerables aumentos de precios— hasta cinco veces más que en 1948.

En cuanto a su valor externo, en 1948 —en el contexto de la reforma monetaria— se fijó el tipo de cambio de 1 dólar estadounidense por 3.333 DM;⁷³ en 1988 se pagaba por un dólar apenas 1.70 DM.⁷⁴

A partir de esa fecha, el DM fue alcanzando cotizaciones cada vez más altas, por lo que desde hace años rivaliza con el dólar en su preeminente papel en la economía mundial, apoyado en la fortaleza de la economía alemana y en un comercio exterior pujante, que en ocasiones ha llevado a la RFA a la posición de líder en ese aspecto.

De septiembre de 1989 a septiembre de 1990, el dólar bajó 20% respecto al DM, 18% frente a la libra y 14% en relación con el yen japonés.

El dólar, tradicional moneda-refugio en casos de conflicto —como la crisis del golfo Pérsico iniciada en el otoño de 1990—, ha perdido en varias ocasiones su valor frente a otras divisas, debido en parte a problemas económicos internos y a la pérdida de influencia de Estados Unidos.

En 1990, la mayoría de los expertos culpaba de esta caída a

⁷³ Al producirse la devaluación de 1949, se estableció la cotización de 4.20 DM por dólar.

⁷⁴ Esta revisión histórica del marco alemán se basa en los libros: Varios autores, *La realidad alemana*, Gütersloh, RFA, Lexikon-Institut Bertelsmann, 1979; Richard L. Carlson, *Comparative economic systems*, Nueva York, M.E. Sharpe Inc., 1990, pp. 675-691; y el artículo "Cuarenta años del DM", *SCALA*, revista de la RFA, mayo-junio de 1988, pp. 24 y 25.

los problemas económicos que condujeron a Estados Unidos a la recesión iniciada a mediados de 1990; fundamentalmente, la persistencia de los déficit presupuestario y comercial.

Sin embargo, otros expertos opinan que la debilidad del dólar no se debía tanto a la situación económica estadounidense como a la fortaleza de las economías japonesa y europea, en particular de la alemana.

La crisis del Pérsico, que se desencadenó con la invasión de Kuwait por Irak el 2 de agosto de 1990, llevó al ya muy debilitado dólar a los niveles más bajos frente al DM desde la segunda guerra mundial. Empero, en pocos meses la situación se modificó palpablemente, como se verá en seguida.⁷⁵

i) Fluctuaciones en el mercado de cambios. Evolución de la economía germana y de la estadounidense (1990-1991). A medida que se aceleraba la integración de Europa Occidental, aunque algunos temían el dominio económico y político que podría ejercer la Alemania unificada, otros confiaban en que ese país se convirtiera en la fuerza motriz del desarrollo, no sólo de la CEE, sino incluso de la economía mundial.

A fines de 1990, el crecimiento alemán se daba en medio de un evidente debilitamiento económico en varios países industrializados y no solamente en Estados Unidos; también mostraban esa tendencia el Reino Unido, los países escandinavos, Francia y otros. Pero desde el primer trimestre de 1991 empezó también a frenarse la "locomotora" alemana, dando base a pronósticos pesimistas como los del FMI en su publicación *Perspectiva de la Economía Mundial*, que situaba el crecimiento alemán para 1991 en 1.8%, y en 1.9% para 1992.

El enorme gasto de elevar la industria germano-oriental a los niveles occidentales y los desembolsos requeridos para la reconstrucción de los países afectados por el conflicto del golfo Pérsico, aumentaron el déficit presupuestario de la RFA.

⁷⁵ La siguiente sección resume una pequeña parte de otro trabajo de la autora: *Hacia un Nuevo Orden Internacional: reestructuración del Sistema Monetario Internacional*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992.

Para cubrir esos gastos, el gobierno alemán empezó a endeudarse en los mercados financieros mundiales. En 1990, el déficit del sector público alemán se elevó a 95 mil millones de DM (3.5% del PNB), y se esperaba que en 1991 ascendiera a 140 mil millones (5% del PNB, el más alto desde 1975), según cálculos dados a conocer en septiembre de 1991 por el Bundesbank.

Esta institución desea que el rescate de la parte oriental del país se financie básicamente con reducciones del gasto; en menor medida, con incrementos tributarios; y sólo marginalmente, con deuda. Por tanto, ha pedido al gobierno que antes de cinco años reduzca su endeudamiento neto a alrededor de 2% del PNB, entre otras cosas para apegarse a los requisitos sobre la materia fijados en Maastricht.

Por otra parte, las cifras de comercio exterior y de la balanza en cuenta corriente empezaron a ser desalentadoras también en 1991. En abril se produjo el primer déficit comercial en diez años: 1 400 millones de DM. En junio se registró un excedente; pero de sólo 191 millones de DM, en comparación con 8 200 millones en el mismo mes de 1990. En meses subsecuentes creció el superávit comercial y se dieron otras cifras alagüeñas sobre la economía en general. En el primer semestre de 1991, la tasa de crecimiento de la economía en la parte occidental del país fue de 4.5%, y calculaban que a fin de año estaría entre 2.5 y 3%, esto es, por encima de las cifras dadas por el FMI; en cuanto al sector oriental, se confiaba en que las inversiones realizadas por el gobierno alentarán el crecimiento hacia principios de 1992.

En junio de 1991 la tasa de inflación anualizada fue de 3.5%, pero al mes siguiente se disparó a 4.4%; en agosto descendió a 4.1%, tras aumentos en las tasas de interés, razón por la cual se consideró que el alza de precios empezaba a frenarse.

En cuanto a la economía estadounidense, a partir de julio de 1990 los indicadores económicos arrojaron resultados muy preocupantes. La producción global registró un índice negativo de 2.8% en el primer trimestre de 1991.

Sin embargo, desde que concluyó la guerra del Pérsico fueron apareciendo señales que para algunos indicaban el resurgimiento

de la economía estadounidense. Además de una disminución en la tasa de desempleo, a lo largo del primer semestre de 1991 ocurrió un marcado descenso en el déficit comercial, que lo situó en una cifra anualizada de 68 mil millones de dólares, 37% menos que en 1990 (108 100 millones).

Debe señalarse que la relativa declinación económica estadounidense no ha sido acompañada por un debilitamiento militar; en este aspecto, Estados Unidos conserva su hegemonía. De la llamada "tormenta del desierto", Estados Unidos salió fortalecido (sin ella su depresión económica sería aún más profunda) y esta situación también fortaleció al dólar.

Por otra parte, Estados Unidos busca apuntalar su economía por medio del Tratado de Libre Comercio con México y Canadá y con el proyecto aún más amplio de la Iniciativa para las Américas.

En este marco, la confianza en una pronta recuperación estadounidense y el temor de que siguiera frenado el crecimiento germano, determinaron que después de la baja sin precedente registrada por el dólar el 11 de febrero de 1991 (1.4425 DM), se recuperara en 20%, al cotizarse a finales de abril a 1.7673 DM. En relación con el yen el ascenso del dólar fue menor: 8.9 por ciento.

La diferente evolución económica de los países industrializados impidió —como en ocasiones anteriores— movimientos concertados en las tasas de interés, poniéndose de relieve una vez más la incompatibilidad entre la política monetaria de Estados Unidos y la de la RFA y Japón.

Estados Unidos —al igual que Canadá y el Reino Unido— enfrentaba en 1991 un periodo recesivo, en el cual una dosis extra de liquidez, facilitada por tasas de interés bajas, podía coadyuvar a la recuperación.

Por el contrario, la RFA y Japón mantenían su etapa expansiva —aunque a un ritmo menor que antes— y trabajaban casi a plena capacidad, por lo que existían riesgos de un sobrecalentamiento de su economía.

Atendiendo a las particularidades de su economía, Estados Unidos redujo el costo del dinero (febrero de 1991); la RFA, en cambio, lo aumentó (enero de 1991) para mantener la fortaleza del DM

Cuadro 10
TASA DE REDESCUENTO DEL BANCO CENTRAL*
(fin del periodo, porcentaje anual)

1991	Estados Unidos	RFA	Japón
<i>Trimestres</i>			
I	6.00	6.50	6.00
II	5.50	6.50	6.00
III	5.00	7.50	5.50
IV	3.50	8.00	4.50
<i>Meses</i>			
Enero	6.50	6.00	6.00
Febrero	6.00	6.50	6.00
Marzo	6.00	6.50	6.00
Abril	5.50	6.50	6.00
Mayo	5.50	6.50	6.00
Junio	5.50	6.50	5.50
Julio	5.50	6.50	5.50
Agosto	5.50	7.50	5.50
Septiembre	5.00	7.50	5.50
Octubre	5.00	7.50	5.50
Noviembre	4.50	7.50	5.00
Diciembre	3.50	8.00	4.50

* Tasa a la que la autoridad monetaria presta o descuenta efectos negociables a los bancos creadores de dinero.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, marzo de 1992.

y evitar la fuga de capital en momentos en que necesitaba atraer recursos para consolidar el proceso de reunificación (cuadro 10).

En los siguientes meses continuó la incertidumbre en el panorama económico mundial, pues difícilmente se podía prever la evolución de las economías estadounidense y alemana.

Aunque con altibajos —conforme se conocían informaciones que hacían prever o no el fin de la recesión—, la tendencia alcista del dólar continuó. En la primera semana de julio había alcanzado ya el nivel de 1.8343 DM; pero días después empezó a mostrar una tendencia descendente, debido sobre todo a una exitosa ronda de intervenciones de los bancos centrales en los mercados de cambio y a la difusión de cifras sobre el aumento de la tasa de inflación anualizada en la RFA (de 3.5% en junio a 4.4% en julio), que determinaron que en un esfuerzo por combatir la inflación y apoyar al DM, el Bundesbank decidiera aumentar de 6.5 a 7.5% la tasa de descuento y de 9 a 9.25% la tasa Lombard (15 de agosto de 1991).

Al parecer, la medida alemana tuvo un éxito inmediato al hacer disminuir la tasa de inflación anualizada de 4.4% en julio a 4.1% en agosto. También se consiguió fortalecer el valor del DM, pues siguieron dándose descensos del dólar —excepto durante el fallido golpe de Estado en la URSS—, a lo cual contribuyeron también informes poco optimistas sobre la economía estadounidense.

El valor del dólar en los mercados internacionales siguió bajando ante nuevos descensos en la tasa de interés estadounidense que la llevaron a finales de 1991 al nivel de 3.5% —la tasa prima descendió a 6.5%. Pese a sucesivos descensos en la tasa de interés estadounidense a lo largo de 1991, no se observaban a corto plazo perspectivas reales de recuperación en la economía de Estados Unidos: las estadísticas sobre producción industrial reflejaban un estancamiento económico y el déficit comercial repuntó peligrosamente, tras haber mostrado constantes reducciones en el primer semestre. Lógicamente, menores tasas de interés hicieron menos atractivos para los inversionistas internacionales los valores denominados en dólares.

No obstante este panorama, economistas privados de Estados

Unidos insistían en que la reducción de las tasas de interés serviría de apoyo para que la economía creciera y creara empleos en 1992. También la OCDE consideraba que a finales de 1991 estaban ya dados todos los ingredientes para la recuperación.

En cuanto a la RFA, los crecientes problemas de la reunificación determinaron que el Bundesbank siguiera incrementando las tasas de interés, situando a fines de 1991 la tasa de descuento en 8% y en 9.75% la tasa Lombard.

Fue en este contexto —lenta recuperación económica estadounidense, desaceleración en el ritmo de crecimiento en Japón y la RFA, aumento del déficit presupuestario de Estados Unidos y reducción de las tasas de interés en ese país a su nivel más bajo en décadas— que en noviembre de 1991 se produjo un episodio turbulento en las principales bolsas de valores del mundo, como reflejo de las perturbaciones en la evolución económica.

De acuerdo con datos de *The Economist* (29 de noviembre de 1991), en los cuatro días de negociación previos al 20 de noviembre de 1991, la Bolsa de Valores de Nueva York bajó 4.5%; la de Londres, 3.5%; y la de Tokio, 4%. En menos de una semana, el valor de las acciones negociadas en estos mercados disminuyó 270 mil millones de dólares. En Wall Street, la baja fue de 130 puntos (la de 1987 llegó a 617 puntos).

Este desajuste de las Bolsas de Valores no equivalió a un derrumbe. Posteriormente, aunque con altibajos, ha habido una relativa recuperación en algunos mercados; pero en general, persiste la inestabilidad.

ii) El papel del DM como moneda internacional. En suma, durante 1991 se presentaron amplias fluctuaciones en los mercados de cambio, como ha ocurrido frecuentemente desde que en 1973 se inició el periodo de flotación de las divisas. El ascenso del dólar, al igual que en ocasiones anteriores, no ha sido duradero, pues en diciembre su cotización había descendido a 1.51 DM, si bien a partir de enero de 1992 volvió a mostrar cierta tendencia al alza, situándose por arriba de 1.60 DM.

Por ello, lo más probable es que a largo plazo la tendencia sea que el dólar siga perdiendo su importancia como moneda in-

ternacional, cediéndola —sólo en parte y de manera muy gradual, sin llegar a alcanzar proporciones espectaculares— al yen y al DM o a la moneda que se entronice en la CEE. Las alzas del dólar seguirán produciéndose de manera recurrente, pero a la larga casi seguramente privará la tendencia que se ha señalado.

Aunque aquí se hace énfasis en la pérdida de valor del dólar, lo verdaderamente preocupante es la recesión económica de Estados Unidos.

Es preciso insistir en que de ninguna manera se pretende afirmar que el DM —y/o el yen, que también desafía el dominio ejercido por el dólar— va a remplazar a la divisa estadounidense como moneda dominante en el mundo; en los años por venir, nada anuncia el fin del liderazgo del dólar en el nivel internacional, pero es innegable que la importancia del DM en la negociación diaria de divisas ha crecido en los últimos años a costa del dólar.

Todo apunta a que en el futuro inmediato —en los pocos años que faltan para que se consume la unión monetaria europea— el DM se siga utilizando de manera creciente como moneda clave internacional. En apoyo de esta afirmación se tienen los siguientes hechos:⁷⁶

1. *La tradicional postura firmemente antinflacionaria del Bundesbank.* Conforme a su Acta Constitutiva del 26 de julio de 1957, la Deutsche Bundesbank ha tenido como tarea fundamental salvaguardar la estabilidad del valor del DM, tanto en el plano interno como en el externo, regulando para ello “la cantidad de dinero en circulación y del crédito proporcionado a la economía”, lo que ha sido considerado una condición esencial para mantener un alto nivel de empleo y un adecuado crecimiento económico. En palabras de Karl Otto Pöhl, durante muchos años cabeza del Bundesbank: “La estabilidad del DM es el fundamento de nuestra política económica y social.”⁷⁷

⁷⁶ En esto se ha seguido principalmente a George Tavlas, “Monedas internacionales: creciente importancia del marco alemán”, *Finanzas y Desarrollo*, núm. 3, vol. 27, Washington, publicación trimestral del FMI y del Banco Mundial, septiembre de 1990, pp. 35-38.

⁷⁷ Dallas S. Batten y otros, *The conduct of monetary policy in the major industrial countries: instruments and operating procedures*, *Occasional paper* 70, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1990, p. 11.

Cabe señalar que la fortaleza del DM no es fruto exclusivo de la labor estabilizadora del Bundesbank —aunque no se deja de reconocer ésta— sino del éxito de la economía germana. La fuerza del DM se ha basado en el excedente comercial, que a su vez refleja el poderío de la industria alemana.

En el periodo 1970-1990, la RFA experimentó la tasa anual media de inflación más baja (3.9%) de los países industriales más importantes. El éxito en el combate a la inflación —que debe acreditarse primeramente a la institución emisora— inspiró confianza en la política monetaria germana y dio origen a que en la práctica se utilizara el DM como base fija de las demás monedas que participan en el MTC del SME. A su vez, esta situación ha permitido a la RFA mantener cierto grado de independencia monetaria interna y reducir la variabilidad de su tipo de cambio nominal frente a las monedas de sus asociados en el MTC.

Los alemanes sienten una extrema aversión por la inflación, conscientes de que la hiperinflación de 1923 y la consiguiente inestabilidad llevaron a la creación del tercer Reich. Al concluir la segunda guerra mundial, los alemanes padecieron también una fuerte inflación. El peligro de que se presentara nuevamente ese fenómeno, llevó a los funcionarios germano-occidentales a resistir, a mediados de la década de los ochenta, las exhortaciones estadounidenses de convertir a su país en una “locomotora” económica; los funcionarios de Bonn temían que el crecimiento excesivamente rápido socavara la fortaleza del mercado de la RFA.

2. *La cada vez mayor apertura y crecimiento de los mercados financieros alemanes.* Cuanto más abiertos y grandes son los mercados, más líquidos se vuelven y más atractivos resultan para los inversionistas, lo que hace que la moneda sea también más atractiva. Hasta principios de los años ochenta, con el fin de regular mejor las condiciones monetarias, el Bundesbank impuso un control relativamente firme de las entradas de capital. Pero a mediados de la década, la institución tuvo que acceder a que el DM asumiera el papel que le corresponde en las finanzas mundiales: los mercados financieros alemanes se fueron abriendo a medida que se hacía realidad la unión europea.

El hecho de que la liberalización de sus mercados financieros se llevara a cabo tardíamente en comparación con otros países, determinó la limitación de la eficiencia alemana para competir en la obtención de fondos internacionales.

3. *La posición de la RFA como uno de los principales países exportadores del mundo.* La evolución del comercio exterior de la RFA en los últimos años ha dado lugar a que se utilice internacionalmente el DM. En primer lugar, de 1986 a 1988 la RFA pasó a ser el mayor exportador del mundo, sobrepasando a Estados Unidos y elevando así la proporción del comercio mundial facturada en DM. En 1989, Estados Unidos recuperó su posición de primer exportador mundial; pero en 1990 la RFA retornó a ese puesto, para perderlo en 1991, como consecuencia de la reunificación.

Cuadro 11
EXPORTACIONES
(millones de dólares y porcentajes)

Años	Todos los países			Estados Unidos			RFA			Japón		
	\$		%	\$		%	\$		%	\$		%
1985	1 820	100	100.0	218 815		12.0	183 934		10.1	177 164		9.7
1986	2 003	100	100.0	227 158		11.3	243 325		12.1	210 757		10.5
1987	2 355	300	100.0	254 122		10.8	294 364		12.5	231 286		9.8
1988	2 693	500	100.0	322 426		11.9	323 326		12.0	264 856		9.8
1989	2 906	600	100.0	363 985		12.5	341 231		11.7	273 932		9.4
1990	3 309	900	100.0	393 592		11.9	410 104		12.4	287 581		8.7

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas Financieras Internacionales*, anuario 1991, Washington, 1991.

En el periodo 1980-1988, la proporción que los productos manufacturados especializados —principalmente maquinaria y equipo de transporte— representaba en la exportación total alemana pasó de 45 a 48 por ciento.

Todo hace presagiar una función internacional en expansión para el DM: ha aumentado su uso como unidad de cuenta internacional, expresándose en DM una proporción creciente de la exportación

mundial. Si se tienen en cuenta las prácticas que siguen en la facturación los seis mayores países industriales y los países de la OPEP, así como la proporción del comercio mundial que corresponde a estos países, se encuentra lo siguiente: en 1980, 34.5% de la exportación mundial se denominó en dólares estadounidenses, y 10.2%, en DM; en 1987, las cifras respectivas fueron 24.8 y 12.4 por ciento.⁷⁸

4. *El gran uso del DM por parte de los bancos centrales para intervenir en los mercados de divisas.* El DM es utilizado, junto con el yen, por la Reserva Federal y la Tesorería de Estados Unidos en sus intervenciones. La proporción que corresponde al DM en las intervenciones en el SME ha pasado de 24% aproximadamente en los primeros años ochenta a cerca de 60% a fines de la década, habiéndose producido la mayor parte del aumento a costa del dólar.

5. *El uso del DM como reserva internacional de valor.* En Alemania, los activos financieros expresados en DM que se hallan en poder de no residentes, se duplicaron con creces entre 1980 y 1986, como resultado de las medidas adoptadas en esos años para liberalizar el sistema financiero. Si se considera el periodo que va de 1980 al primer semestre de 1989, los activos financieros en DM mantenidos en Alemania por no residentes, casi se triplicaron, elevándose a 585 mil millones de DM. Del mismo modo, se duplicaron con creces los activos en DM mantenidos fuera de Alemania y constituidos por depósitos de euromarcos y bonos externos en DM, que al final del periodo alcanzaron la cifra de 730 mil millones de DM.

6. *La creciente proporción del DM en las reservas mundiales de divisas.* Es ésta una característica fundamental para medir el papel que desempeña una moneda como medio internacional de cambio. Al respecto, he aquí la evolución mostrada por el DM en los últimos quince años:

⁷⁸ George Tavlas, *ibid.*

Cuadro 12
 PROPORCIÓN CORRESPONDIENTE A LAS PRINCIPALES
 MONEDAS NACIONALES EN EL TOTAL DE LAS
 TENENCIAS OFICIALES DE DIVISAS
 (porcentajes)

<i>Divisas</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>
Dólar estadounidense	79.4	68.6	64.9	56.4
Marco alemán	6.3	14.9	15.2	19.7
Yen japonés	0.5	4.4	8.0	9.1
Libra esterlina	3.9	2.9	3.0	3.2
Franco francés	1.2	1.7	0.9	2.1
Franco suizo	1.6	3.2	2.3	1.5
Florín holandés	0.6	1.3	1.0	1.2
Otras divisas	6.5	3.0	4.7	6.8

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, *Informe anual 1991*, apéndice 1, cuadro 1.2, p. 94.

Como se advierte, el DM se ha convertido en la segunda moneda de reserva después del dólar —aunque a considerable distancia de él— al comprender casi 20% de las reservas internacionales. Es preciso señalar que pese al crecimiento espectacular de la importancia del marco y del yen, las cifras indican que en 1990, sumadas esas dos divisas, representaban apenas ¡la mitad! de la cifra correspondiente a las reservas en dólares.

Durante mucho tiempo —prácticamente hasta mediados de los años ochenta— el Bundesbank se resistió a aceptar que el DM asumiera un papel internacional mayor, incluyendo su uso como moneda de reserva, pues le resulta más difícil manejar la política interna cuando grandes cantidades de su divisa están acumuladas en otros bancos centrales y, por tanto, fuera de su alcance.

Aquí se da una contradicción. Por una parte, las autoridades germanas experimentan inquietud ante las crecientes cantidades de DM manejadas por otros bancos centrales (lo cual puede hacerles perder el control sobre la reserva monetaria y, consecuentemente, sobre la inflación, pesadilla de la RFA). Pero, por otra parte, en los últimos años la RFA ha hecho una activa promoción del uso

del DM como moneda de reserva internacional, para reducir la dependencia respecto al dólar.

Los países que han acumulado más DM son los del Grupo de los Siete y también España. Dada la cada vez más intensa coordinación monetaria entre los países industrializados, los DM manejados por los bancos centrales de esos países parecen estar en manos seguras. Consecuentemente, la inquietud del Bundesbank se centra principalmente en los bancos centrales de los países de Oriente.

El Bundesbank estará sometido cada vez a mayor presión —como lo ha estado el dólar, por ser moneda clave— para mantener su moneda estable y atractiva. Sin embargo, esto no tiene necesariamente que ser así, pues como es fácil percatarse, el dólar se ha mantenido como moneda clave a pesar de las serias dificultades de su economía en los últimos años, de las cuales las más visibles son los llamados “déficit gemelos”.

7. *El peso del DM en la canasta de divisas que se utiliza para calcular el valor de los DEG.* Las cinco monedas que forman la canasta de divisas utilizada para calcular el valor de los DEG, corresponden a los países miembros del FMI que realizan la mayor exportación de bienes y servicios en los cinco años anteriores. Las ponderaciones de las monedas de la canasta reflejan la importancia relativa de las mismas en el comercio y en las finanzas internacionales durante ese periodo, y se basan en el valor de la exportación de bienes y servicios de los países miembros que emiten esas monedas y en el monto de los saldos de sus monedas en poder de las autoridades monetarias de otros países miembros del FMI. Conforme a esos criterios, he aquí las ponderaciones que rigen a partir del 1 de enero de 1991, comparadas con las del quinquenio precedente:

Cuadro 13
PESO DE LAS DIVISAS QUE PARTICIPAN EN LA CANASTA DE LOS DEG
(en porcentajes)

<i>Divisas</i>	<i>Quinquenio 1986-1990</i>	<i>Quinquenio 1991-1995</i>
Dólar estadounidense	42	40
Marco alemán	19	21
Yen japonés	15	17
Libra esterlina	12	11
Franco francés	12	11
	100	100

FUENTE: Comunicado de prensa núm. 90/55, emitido por el FMI el 9 de octubre de 1990.

La fortaleza del DM se incrementó por el papel que desempeñó Alemania en la cumbre económica del Grupo de los Siete (Houston, 1990) y porque además logró el acuerdo con la URSS que permitió a la Alemania unificada permanecer en la OTAN. La principal razón para que la importancia del DM continúe creciendo es el papel central que Alemania desempeñará en una Europa unida; en este sentido, cabe citar lo aparecido en una publicación del FMI y del Banco Mundial:

...una vez que haya concluido el proceso de "destrucción creativa", la economía de la ex RDA entrará en una coyuntura ascendente y su PNB per cápita alcanzará los niveles registrados en Alemania Occidental en un periodo de alrededor de diez años. Esta transformación de la economía supone un enorme aumento de la demanda de capital en Alemania Oriental, lo cual ejercerá una presión al alza sobre los tipos de interés reales y el valor exterior del DM (estos factores se hicieron sentir desde 1991). El superávit externo de la nueva Alemania disminuirá y, al mismo tiempo, aumentarán las importaciones netas del país. Por lo tanto, la unificación de Alemania podría servir de estímulo, al menos durante un tiempo, para el crecimiento de Europa y el resto del mundo.⁷⁹

⁷⁹ Thomas Mayer y Gunther Thumann, "Preparación del terreno para la reunificación de Alemania", *Finanzas y Desarrollo*, Washington, vol. 27, núm. 4, publicación trimestral del FMI y del Banco Mundial, diciembre de 1990, p. 11.

Debido a la fortaleza de la economía alemana, se ha creado una isla de estabilidad en Europa en torno al vigoroso DM, al vincularse a él varias monedas —aunque no oficialmente—, incluso ajenas al SME. El schilling austriaco y el franco suizo —no pertenecientes al SME—, el franco francés, el florín holandés y el franco belga —y con él el luxemburgués—, determinan su valor con base en el DM. Más recientemente —en enero de 1990—, el dinar yugoslavo se vinculó también a él. Así como el dólar estadounidense determinó el ordenamiento monetario en la época de Bretton Woods —y aún lo hace—, el DM cumple ese papel en buena parte de Europa y todo parece indicar que su influencia puede extenderse al resto del continente.

La aparición de una sola moneda para toda la Comunidad —a partir de la actual ECU— significará el fin del DM como moneda “pilar” de Europa. Pero si todo marcha según lo previsto, casi seguramente la unión monetaria no empezará a funcionar hasta 1999, por lo que no es aventurado afirmar que en el futuro inmediato el DM será impulsado a asumir un papel más dominante en los mercados mundiales, resultado del vigor económico de Alemania.

Al presentar datos referentes al DM, se han incluido también los correspondientes al yen japonés, lo que permite apreciar la creciente importancia de ambas divisas en el nivel internacional.

Ello fortalece las predicciones en el sentido de que está surgiendo un Sistema Monetario Internacional tripolar dólar-DM-yen, y en su momento, dólar-ECU-yen, acorde con la tendencia de la economía mundial a regionalizarse y a edificar bloques poderosos.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde la fundación de la CEE, el ritmo al cual se ha desarrollado el proceso de integración podría calificarse de irregular; no obstante, en los últimos años tal proceso se ha acelerado con creciente éxito, como lo prueban los acuerdos a que se llegó en Maastricht.

Quizá no sea exagerado afirmar que el Tratado de Maastricht —pese a las excepciones en él incluidas— constituye el acontecimiento de mayor trascendencia en Europa Occidental, no sólo desde la firma del Tratado de Roma (1957), sino incluso desde la fundación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA, 1951), que dio inicio a la integración europea.

A más de treinta años del surgimiento de la CEE —por la necesidad de sobrevivencia de ese bloque de países, situado entre las dos grandes superpotencias—, empieza lo que podría ser el último paso del proceso de unificación económica.

En breve, la Comunidad Económica Europea traducirá su acentuado vigor en esfuerzos por adquirir un mayor peso en la orientación de las prácticas comerciales mundiales —y en general, en la gestión de la economía internacional—, desafiando a Estados Unidos que durante más de cuatro décadas ha definido tales reglas. Nada podrá frenar el proceso que convertirá a este gigantesco bloque económico —y eventualmente, político— en un poderoso interlocutor en los asuntos internacionales.

En Maastricht, la Comunidad Económica Europea delineó con cierta precisión los pasos que debe seguir para consumar la unión monetaria; pero ésta será una realidad sólo en condiciones de estrecha asociación política, como la que existe dentro de un Estado-nación.

Desgraciadamente, en Maastricht no se pudo acordar cuál va a ser la conformación de ese Estado, y ello constituye una seria limitación, pues se requieren nuevos poderes para completar el inmenso peso económico que tendrá la Comunidad.

Pero, aun con esa limitación, los acuerdos de Maastricht revisten gran importancia; sin ellos, la CEE corría el riesgo de quedar en una simple gran zona de libre comercio. Para que la unidad económica y monetaria sea irreversible, se requiere la adopción de una divisa común —principio consagrado en Maastricht—, pues doce diferentes monedas y doce diferentes tasas de interés no pueden ser la base adecuada de ese vasto mercado unificado que al iniciarse 1993 constituirá la Europa “de los doce”.

Mantener monedas separadas es conveniente entre países que no están integrados comercial y financieramente. Por el contrario, en aquéllos cuya economía está altamente integrada —como lo están ya y pronto lo estarán aún más, las comunitarias—, la moneda única es el complemento indispensable.

Los países que participen en la unión económica y monetaria, tendrán que ceder sus controles nacionales en varios puntos: renunciarán al poder soberano sobre la emisión de dinero; no podrán devaluar, puesto que las monedas nacionales desaparecerán; no tendrán libertad en sus políticas presupuestarias ni en la fijación de las tasas de interés. Estas y otras facultades descansarán en el banco central común; empero, los países podrán influir de manera individual sobre la política monetaria —y económica, en general— conjunta por medio de sus representantes en dicha institución.

No obstante la pérdida de soberanía que implicará la UEM, “los once” consideran que los beneficios superarán a las desventajas.

Con la UEM, el mercado único se convertirá en una zona de estabilidad cambiaria sumamente atractiva para los inversionistas internacionales. El control de la inflación crecerá en importancia conforme se aproxime el momento en que los diferentes gobiernos ya no puedan manipular sus tipos de cambio; y cuando se adopte la moneda única, los países involucrados renunciarán al derecho de devaluar sus monedas —tal como se acaba de señalar—, con lo cual los gobiernos perderán un instrumento fundamental de política

económica. Privados de esa alternativa, ante una crisis, "los doce" tendrán que efectuar el ajuste mediante restricciones salariales o mayor productividad, tal como sucede en el interior de un país, donde el ajuste se lleva a cabo sin devaluaciones entre los diferentes estados, municipios o mercados regionales del país en cuestión.

De hecho, existe una retroalimentación entre la convergencia económica general y la convergencia monetaria. Por ello, la integración monetaria sólo podrá alcanzarse cuando modificar el tipo de cambio pueda dejar de ser un instrumento de política económica, lo cual sucederá cuando los mercados y las políticas económicas estén suficientemente integrados.

A raíz de Maastricht, la necesidad de disciplina se ha vuelto más fuerte: los países miembros están sometidos a una acentuada presión para aplicar medidas correctivas que les permitan alinear sus indicadores económicos con los de sus socios en mejor posición.

El saneamiento logrado gracias a la política de convergencia con vistas a la UEM, combinada con la enorme liquidez de un mercado más abierto, aumentará la confianza en los mercados financieros y ello hará bajar las tasas de interés y de inflación, lo cual a su vez mejorará la competitividad europea ante Japón y Estados Unidos.

El hecho de que vaya a existir una sola política monetaria dirigida por un banco central independiente, concentrado básicamente en mantener la estabilidad de precios, hará que la ECU ejerza una gran atracción sobre los inversionistas. Desde hace décadas el dólar es la principal divisa mundial para inversiones; en los años ochenta, los valores y títulos en dólares atrajeron cuantiosos recursos, que permitieron a Estados Unidos cubrir sus déficit presupuestario y comercial. Pero esos recursos podrían dirigirse a otros centros financieros, si surge una alternativa mejor que bien podría ser la ECU.

Si los inversionistas internacionales se vuelcan en ella, las autoridades estadounidenses se verían obligadas a hacer más atractivo el dólar; por ejemplo, elevando las tasas de interés o modificando los hábitos de consumo de su población.

Desde luego, con la UEM se requerirá una mayor y mejor coordinación de la política monetaria en el nivel internacional, a fin

de hacer frente a cualquier acontecimiento peligroso. Pero esa coordinación se simplificará cuando "los doce" estén representados por un conjunto único de autoridades encargadas de elaborar la política económica; de hecho, la Comunidad hablará al unísono, lo cual hará que en algún momento el Grupo de los Siete se convierta en un Grupo de Cuatro (Estados Unidos, Canadá, Japón y CEE) o incluso en un Grupo de Tres si se estrecha la integración económica entre Estados Unidos y Canadá. Un número menor de participantes hará más eficiente el proceso de coordinación y fomentará la adopción de medidas de corrección de la política económica.

Opiniones coincidentes en cuanto a la agilidad que para el proceso de coordinación significaría la UEM, provienen de David Mulford, subsecretario del Tesoro estadounidense, y de Paul A. Volcker. El primero considera que al contar con sólo tres monedas importantes —el dólar, y el yen y la unidad monetaria europea— podría darse un avance en la mejoría del SMI, además de que la sencillez de una moneda europea daría oportunidad de fortalecer la coordinación política y la disciplina.

Por su parte, Volcker opina que desde el punto de vista práctico, la existencia de una autoridad monetaria efectiva, centralizada en Europa, facilitaría la coordinación monetaria a escala mundial, tanto porque las negociaciones se realizarían entre menos participantes, como porque en Europa existiría un objetivo común en lo relativo a la política de tipo de cambio.

Sin duda alguna, las relaciones comerciales internacionales se simplificarían con la existencia de tres bloques económicos y comerciales y tres divisas.

Abundando sobre las ventajas de la UEM, en la conferencia patrocinada por el Instituto Real de Asuntos Internacionales y la Asociación para la Unión Económica y Monetaria Europea (Londres, junio de 1991), Rudiger Dornbusch, economista del Instituto Tecnológico de Massachusetts, expresó que "la UEM cambiará radicalmente las finanzas mundiales; [...] la moneda europea será dominante, ya que representará a la región más rica y dinámica del mundo".⁸⁰

El impacto de la UEM se sentirá más allá de las fronteras de

⁸⁰ *Excelsior*, 5 de junio de 1991.

la CEE, pues se trata del cambio "más grande en el SMI desde Bretton Woods", según palabras de Robert Hormats, vicepresidente de Goldman Sachs International, en el mismo evento.

Al consumarse la UEM —difícilmente antes de 1999— las monedas nacionales serán cambiadas por la divisa única del mercado común europeo, la ECU. Ésta eliminará las pérdidas por cambio monetario, que en Europa se calcula que absorben 12% del total transferido. La simple operación aritmética de fusionar las monedas comunitarias, haría de la ECU una importante divisa de reserva internacional.

En los albores del siglo XXI, la ECU casi seguramente desafiará la supremacía del dólar en el sistema financiero mundial, lo cual podría tener implicaciones serias, especialmente si el uso de la nueva divisa rebasa las fronteras de la CEE. Un área financiera tan vasta creará mercados financieros muy desarrollados, hasta ahora sólo existentes en Estados Unidos.

Hay que considerar también la evolución ascendente que como moneda internacional tendrá el yen en esos años.

El camino a Maastricht estuvo sembrado de obstáculos, y el proceso iniciado allí también lo estará.

Los países en la CEE tropezarán con las dificultades ya mencionadas, tales como la considerable disparidad de sus déficit fiscales y de sus balanzas en cuenta corriente, y las diferencias en la tasa de inflación; pero es palpable —sobre todo a partir de Maastricht— la decisión de aplicar correctivos macroeconómicos.

Al iniciarse los años noventa han surgido nuevas incertidumbres: el Reino Unido atravesaba durante 1991-1992 la recesión más profunda desde la segunda guerra mundial y la RFA se enfrentaba a los costos crecientes de la reunificación; había problemas políticos en Francia, la RFA, el Reino Unido e Italia. Todo ello hace temer por la suerte de la UEM y de la integración europea en general. Sólo con la firme determinación de "los doce" podrán alcanzarse las metas fijadas en Maastricht.

APÉNDICE

LOS OTROS BLOQUES COMERCIALES

Como este trabajo se ha dedicado al tema de la integración económica europea, aunque circunscrita al proceso tendiente a la unión económica y monetaria, es preciso ubicar este fenómeno en el contexto internacional, en el cual cada vez está más próxima —pero a considerable distancia— la consolidación de otros dos bloques económicos regionales: el mercado común de América del Norte —y eventualmente, uno que abarque a todo el continente—, constituido en torno a Estados Unidos, y un bloque asiático, o quizá la cuenca del Pacífico, teniendo como eje —en cierta forma— a Japón. Los cambios en el panorama internacional determinan tales tendencias integracionistas y globalizadoras.

Y entre esos cambios destaca el hecho, tantas veces mencionado, de que aun cuando la producción estadounidense sigue siendo la más importante en el nivel mundial —y lo seguirá siendo por mucho tiempo—, se han estrechado sensiblemente las diferencias respecto a la CEE y Japón, que en consecuencia están haciendo sentir su peso en las decisiones que afectan a la economía mundial.

Es así como, concluida la guerra fría y el conflicto del golfo Pérsico, cabe aspirar a que las principales potencias industrializadas se esfuercen por alcanzar un nuevo orden económico internacional, en el que se dé una efectiva y real cooperación entre la CEE, Estados Unidos y Japón, y en el que, desde luego, los países subdesarrollados también sean interlocutores.

Las relaciones internacionales no pueden seguir basándose en

la confrontación; por lo tanto, debe pugnarse por sustituirla por la cooperación, la liberalización del comercio y el reforzamiento del sistema multilateral. Esto sólo será alcanzable si se resuelve el *impasse* en la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT y se logra su feliz culminación.

Como se recordará, en septiembre de 1986, los representantes de 107 países se reunieron en Punta del Este (Uruguay), para iniciar intensas consultas y negociaciones —en el marco de la llamada Ronda Uruguay del GATT— tendientes a aliviar el proteccionismo, reduciendo las reglas del sistema comercial y adecuándolas a los albores del siglo XXI. Este proceso debería haber concluido en diciembre de 1990 en Bruselas, con la firma de un acuerdo global sobre comercio de bienes y servicios; pero se interrumpió abruptamente por las disputas entre Estados Unidos y la CEE en torno —principalmente— a la reducción de subsidios agropecuarios. Los intereses nacionales triunfaron de este modo sobre el propósito de construir un nuevo orden comercial basado en la liberalización.

Para muchos, la frustración por el *impasse* en la Ronda Uruguay ha dado impulso al surgimiento de una nueva época de enfrentamientos comerciales: la de los bloques económicos en competencia que al centrarse en el desarrollo de sus respectivas áreas, destruirán las oportunidades comerciales perjudicarán el crecimiento económico global. El simple concepto de bloques trae a la mente la idea de estructuras cerradas, organizadas alrededor de intereses propios y empeñadas en una competencia encarnizada.

Otros, en cambio, consideran que la actual coyuntura económica mundial, que gira en torno al establecimiento de bloques, anuncia una era de apertura, libertad y mayor comercio, que sustituirá al comercio bilateral.

Conforme a la primera idea —que es la prevaleciente—, a medida que se acerca la plena integración europea, irrumpe con más fuerza el espectro de las guerras comerciales, el temor de que en los tres bloques que se están configurando, desaparezcan los mercados cerrados internos, se derrumben las barreras hacia dentro, pero al mismo tiempo se erijan aranceles hacia el exterior en contra de los no miembros.

Para quienes así piensan, el ambiente internacional se torna cada vez más proteccionista, pues no se está produciendo una auténtica integración económica mundial, sino la agrupación de varios países en bloques, lo cual —de proseguir— más que integrar, polarizaría a la economía mundial y reduciría, en vez de promover, los flujos del comercio internacional. En este contexto —se afirma—, los acuerdos de libre comercio tienen un claro sentido mercantilista y proteccionista. Empero, tiene que reconocerse que el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (1989) no ha traído consigo aranceles más elevados para el resto del mundo.

Aunque cada vez que se menciona la posibilidad de que la CEE se convierta en un mercado cerrado para los bienes y servicios procedentes de terceros países, las autoridades comunitarias niegan que tal vaya a ser su actitud, pues atentaría contra el espíritu de su esfuerzo integracionista, hay datos que pueden llevar a pensar que en el futuro la CEE se manifestará vital, expansiva... y proteccionista: en 1960, los países miembros de la CEE mantenían más de 60% de sus relaciones comerciales con países ajenos a ella; actualmente, 60% de esos lazos corresponden a operaciones realizadas en el seno de la Comunidad.⁸¹

Al respecto, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, en entrevista previa a la VIII Conferencia de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico (Singapur, 20 de mayo de 1991), expresó que el hecho de que el mundo vaya hacia la conformación de bloques, no significa en modo alguno que éstos tienen que convertirse en zonas cerradas; por el contrario, deben ser áreas abiertas y suficientemente estimuladoras para el resto del mundo, pues de otro modo “los conflictos comerciales crecen y se transforman en conflictos políticos”.⁸²

Quienes están empeñados en ver en la integración de bloques el fin del sistema de libre comercio que ha dominado la vida económica internacional desde el establecimiento del GATT, aducen

⁸¹ Murray L. Weidenbaum (profesor de la Universidad Washington de Saint Luis Missouri), ponencia presentada en la reunión de la International Federation of Associations of Business Economists, Washington, 14 de marzo de 1991.

⁸² *Excelsior*, 21 de mayo de 1991.

también que Estados Unidos auspició tal sistema —garantizando a los países aliados el acceso a su economía, la más grande del mundo— no como un fin en sí mismo, sino como base de su sistema de alianza antisoviética. Con el fin de la guerra fría, se disuelven también los cimientos de esa alianza, y con ello el sistema de libre comercio.

En apoyo de esa idea, durante la conferencia de verano ofrecida por el Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos (Washington, agosto de 1991), hubo coincidencia en cuanto a que el sistema multilateral de negociaciones comerciales creado con base en el GATT, resulta ya caduco y en consecuencia en pocos años puede empezar a disolverse bajo la presión de los bloques económicos. Si se tiene en cuenta que entre los participantes se encontraba el propio presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, y Michael Draby, subsecretario de Comercio estadounidense, tal criterio puede considerarse oficial.

Los acontecimientos en el mundo socialista, y sobre todo en lo que fue la URSS, hacen innecesario para Estados Unidos mantener el mismo tipo de relaciones internacionales que cuando imperaba la guerra fría; el caso de Japón puede ser el más ilustrativo al respecto. Funcionarios estadounidenses y economistas privados han manifestado que es de esperarse que con los bloques Estados Unidos pueda excluir del comercio a sus rivales japoneses, cuyos productos tienen que recibir un trato igualitario en virtud del sistema comercial vigente basado en el GATT; el desmantelamiento de instalaciones militares estadounidenses en ese país y en general en Asia, es reflejo también de la nueva situación.

Así pues, en opinión de algunos especialistas, la irreversible tendencia a la globalización —que tiene su principal manifestación en el surgimiento de bloques comerciales—, hace innecesario el GATT; otros, en cambio, piensan que la evolución futura de los bloques comerciales está en juego en las negociaciones de la Ronda Uruguay. Ambos puntos de vista estuvieron también representados en la reunión de la International Federation of Associations of Business Economists (Washington, 14 de marzo de 1991), con John Zysman —de la Universidad de California (Berkeley)—, quien juzgaba su-

perfluo al GATT, y Sylvia Ostry —presidenta del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Toronto—, quien afirmaba que la posibilidad de que el comercio mundial continúe en expansión, depende de la exitosa culminación de la Ronda Uruguay.⁸³

Debate semejante se planteó durante el simposio anual de banqueros centrales y economistas, patrocinado por el Banco de la Reserva Federal de la ciudad de Kansas (Jackson Hole, Wyoming, 22 a 24 de agosto de 1991); el evento tuvo como eje analizar la posibilidad de que los bloques comerciales perjudiquen o ayuden a la economía mundial.

Para Paul R. Krugman, del Instituto Tecnológico de Massachussets, cualquier acuerdo de libre comercio implica costos y beneficios para los países involucrados y para la economía mundial. La CEE y la propuesta zona de libre comercio entre Estados Unidos, México y Canadá están siendo más efectivos que los organismos tradicionales al estilo del GATT; la tendencia a crear bloques es la mejor alternativa, aunque reconoció la conveniencia de no perder lo logrado por medio del GATT.

Un enorme beneficio de los bloques de libre comercio es que los participantes pueden vender sus bienes en un mercado de mayor tamaño, consiguiendo así economías de escala; pero al crecer el poder de negociación de los miembros frente a los que no lo son, éstos resultan perjudicados. A ello se debe que el primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamad —que ha abierto su país a la inversión japonesa y ha urgido a su pueblo a moldear su economía a imagen y semejanza de la japonesa—, aun a sabiendas de que provocaría la irritación del gobierno estadounidense, ha propuesto un bloque comercial en el Este de Asia —obviamente, con la exclusión de Estados Unidos— para elevar el poder de negociación de la zona en caso de que Europa o América del Norte empiecen a presionar en favor de acuerdos comerciales recíprocos.

También en la reunión de Kansas, Larry Summers, jefe de economistas del Banco Mundial, y C. Fred Bergsten, del Instituto de Economía Internacional, no estuvieron de acuerdo con Krugman respecto a que las negociaciones comerciales multilaterales del GATT

⁸³ "Tres gigantescos bloques comerciales en los años 90", *Boletín del FMI*, vol. 20, núm. 7, Washington, 8 de abril de 1991, p. 102.

están a punto de desaparecer ante la irrupción de los bloques comerciales. Empero, aceptaron que los bloques comerciales pueden ser un complemento útil del GATT.

Paul A. Volcker, ex presidente del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos, predijo que los grupos económicos al principio promoverían la liberalización del intercambio; pero luego podrían bloquearlo. Para que esto último no ocurra, las zonas comerciales deben cumplir las normas del GATT, lo que básicamente significa que la reducción de las barreras en el interior de los bloques no tenga como contrapartida el establecimiento de barreras hacia el exterior de los mismos.

Una visión que quizá sintetiza acertadamente el futuro de las zonas de libre comercio, es la de Franco Modigliani, Premio Nobel de Economía en 1985; afirma que la economía mundial se hará cada vez más tripolar en lo que resta del siglo. Tal tripolaridad provocará la disminución del comercio entre los tres grandes bloques —sin llegar a ser espectacular— y una actividad comercial más intensa dentro de ellos.

Lo indudable es que las reglas del comercio deben ser fortalecidas para poder enfrentar las formas modernas de proteccionismo. “[...] la economía mundial ha evolucionado sobrepasando la situación existente al principio de los años ochenta, cuando se sentaron los fundamentos de la Ronda Uruguay”.⁸⁴

La mayoría de las normas comerciales que rigen en el mundo se basan en conceptos derivados de un modelo de comercio propio de Adam Smith y de David Ricardo; la realidad actual es mucho más compleja y las reglas elaboradas para un mundo más sencillo no cubren las necesidades actuales.

La internacionalización de la producción ha sido el motor que ha impulsado los acuerdos regionales de libre comercio [...] Éstos surgen porque la integración económica regional se ha producido previamente.⁸⁵

⁸⁴ Geza Feketekuty (investigador residente de la Comisión de Comercio Exterior de Estados Unidos), alocución en el Seminario del Foro Económico, Washington, Centro de Visitantes del FMI, 20 de junio de 1991.

⁸⁵ *Ibid.*

En realidad, las áreas o bloques económicos pueden ser complementarios del GATT, totalmente compatibles con el sistema de comercio global multilateral, de tal manera que no surja una "fortaleza" en cada uno de ellos; por eso no deben incluir reglas de origen expresadas de manera proteccionista, sino que, por el contrario, deben constituir mercados abiertos al mundo.

Esto sería lo deseable, pues la ausencia de un marco global de negociaciones comerciales alentaría el proteccionismo y la aplicación unilateral de represalias. En un medio internacional así, la situación de los países subdesarrollados adquiriría características de suma gravedad, pues el regionalismo puede marginar aún más del sistema comercial global a los países pobres, especialmente si no participan en los programas de integración.

El Informe Anual correspondiente a 1991 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), advierte que los países del Tercer Mundo podrían resultar víctimas de la creciente tendencia entre los países industrializados a crear bloques comerciales; considera que la mayor segmentación de los mercados mundiales restringiría aún más el comercio y cerraría el paso a las exportaciones del Tercer Mundo. Por ello, las nuevas rivalidades económicas y comerciales deben ser dirimidas con la participación de los países subdesarrollados.

Sin embargo, por el momento no se vislumbra de manera objetiva e irrefutable que el surgimiento de bloques comerciales lleve implícito el hecho de que éstos sean proteccionistas, ni es demostrable que eso constituya la tendencia. La integración de áreas no supone por sí misma el debilitamiento del sistema comercial internacional; habrá que esperar su evolución para emitir un juicio categórico sobre su carácter proteccionista o abierto.

En esta rápida revisión del proceso tendiente a la consolidación de bloques, es preciso hacer énfasis en la circunstancia de que éstos van más allá del aspecto puramente comercial, pues abarcan a la economía en su conjunto. Una prueba de ello es la evolución que en "los tres grandes" ha tenido la inversión extranjera directa (IED), la cual desempeña un papel de creciente importancia en el

desarrollo económico mundial, debido a sus fuertes vínculos con el comercio, flujos financieros y transferencia tecnológica.

Entre 1984 y 1989, el flujo de nueva IED en el nivel mundial se elevó a una tasa anual de 29% —tres veces más que el comercio— por lo que el total mundial de IED ascendió a 1 486 miles de millones de dólares.⁸⁶

Todavía en 1980, la IED estaba dominada por Estados Unidos, que con 215 375 millones de dólares, representaba casi la mitad del total mundial de IED.⁸⁷ Pero desde entonces, la preeminencia estadounidense en este aspecto, como en muchos otros, ha decaído sensiblemente; entre tanto la inversión de las empresas niponas irrumpió con inusitada fuerza y la CEE, al integrarse cada vez más, se ha convertido en importante fuente y destino de IED. La IED de la CEE (excluyendo los flujos dentro de ella misma) casi iguala a la estadounidense, y con base en las tendencias actuales, Japón la igualará antes de diez años.

En conjunto, los tres bloques representan actualmente 81% de la inversión extranjera directa total, en comparación con su participación de apenas 47% en las exportaciones mundiales.

De más está decir que las áreas subdesarrolladas receptoras de IED, tienden a estar dominadas por el correspondiente miembro del "trío": América Latina, por Estados Unidos y Asia, por Japón.

El bloque americano

Al hacer referencia al bloque económico que se consolidará en torno a Estados Unidos, es preciso repetir lo dicho tantas veces, en el sentido de que en los años que siguieron inmediatamente al fin de la segunda guerra mundial, el poderío de Estados Unidos era tan abrumador que ningún país tenía posibilidades de desafiar su economía; años después, la fuerte competencia económica de Japón y de la CEE alteró notablemente esa situación.

⁸⁶ *Informe sobre la inversión mundial: el trío en la inversión extranjera directa*, Centro sobre Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas (UNCTC), 1991.

⁸⁷ U.S. Bureau of the Census, *Statistical abstract of the United States*, 3ª ed, Washington, 1990.

Sin llegar a una debacle, el centro neurálgico del capitalismo ha dado indudables muestras de agotamiento.

Las áreas de influencia ganadas por las nacientes potencias económicas y financieras, han convertido a América Latina —con sus codiciadas materias primas, su mano de obra barata y su mercado interno— en el único espacio del que actualmente puede disponer Estados Unidos para proseguir su precaria expansión en el nuevo mundo tripolar. Las acciones estadounidenses son facilitadas por el hecho de que por décadas los países de América Latina han tratado sin éxito de cristalizar su integración económica.

Presionados por el gobierno estadounidense, principalmente por medio del FMI —institución que domina—, casi todos los países de América Latina (agobiados por la inflación y por el peso de la deuda) aplican “programas de ajuste” de corte netamente neoliberal, caracterizados por medidas tales como: a) austeridad estatal; b) desestatización, esto es, privatización de empresas gubernamentales a precios irrisorios para los inversionistas, muchos de ellos extranjeros; c) trasnacionalización de los sectores clave de la economía, favorecida precisamente por la desestatización; y d) liberalización de los mercados locales.

En tales circunstancias, América Latina resulta campo propicio para que surja la zona hemisférica de libre comercio, auspiciada por Estados Unidos. Efectivamente, un años después de que el presidente Bush anunció la Iniciativa para las Américas (27 de junio de 1990),⁸⁸ Estados Unidos ya había firmado acuerdos “marco”

⁸⁸ La iniciativa para las Américas es el primer planteamiento integral sobre las relaciones hemisféricas que Estados Unidos realiza desde la alianza para el Progreso en los años sesenta. Sin embargo, a diferencia de esta última y debido en parte a las fuertes restricciones presupuestarias que actualmente existen en Estados Unidos, en la nueva iniciativa se hace hincapié en el fomento del comercio y de la inversión directa, en lugar de poner el acento en el otorgamiento de asistencia financiera oficial. La propuesta del presidente Bush se formuló en términos muy genéricos, sin ahondar en los mecanismos para concretarla; contiene propuestas para: comercio internacional, inversión extranjera y desarrollo económico. (CEPAL, “La iniciativa para las Américas: un examen inicial”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 2, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, SNC, febrero de 1991, p. 207.)

con prácticamente cada uno de los países de América Latina, y el 19 de junio de 1991 firmó el primer acuerdo comercial marco con un grupo de países: los que integran el denominado Mercado Común del Cono Sur o Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay). El objetivo de estos cuatro países es llegar a una tarifa cero entre ellos en un plazo de tres años. Con la firma del "Acuerdo de la Rosaleda", Estados Unidos podrá, en un futuro no muy lejano, tener acceso al Mercosur en condiciones similares a las que actualmente prevalecen con Canadá y también habrá con México cuando se acabe de negociar el Tratado de Libre Comercio (TLC).

El primer acuerdo marco con países individuales fue con México, en 1987, y tras renovarse en dos ocasiones, ambos países están en camino de formar una zona de libre comercio conjuntamente con Canadá.

Los países del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) se aprestaban a abrir el ciclo de negociaciones comerciales con Washington en el marco de la Iniciativa para las Américas, a fines de 1991.

En cuanto a los países centroamericanos y caribeños, en el curso de 1991 eran presionados por Estados Unidos para participar en procesos de integración a fin de que ese país no tuviera que negociar con cada uno de ellos por separado.

De este modo, Estados Unidos tendría asegurada su órbita de influencia más allá del marco proporcionado por el TLC con Canadá y México.⁸⁹ Así pues, la Iniciativa para las Américas encarna la búsqueda por parte de Estados Unidos de un amplio espacio económico que asegure sus posibilidades de seguir siendo una potencia económica.

Falta ver si —como lo ha hecho la CEE— Estados Unidos crea mecanismos para financiar el desarrollo de los países menos favorecidos del continente americano, con vistas a una auténtica integración, y sobre todo si —como en el caso de España, Portugal, Irlanda y Grecia al ingresar en la CEE— para los países de América

⁸⁹ Para un análisis muy completo del TLC, consúltense: Varios autores, *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?* México, Siglo XXI-IIIc (UNAM), 3ª edición corregida y aumentada, 1992, 420 pp.

Latina se establecen periodos de transición que eviten distorsiones en su economía. El Tratado entre Canadá y Estados Unidos contiene disposiciones sobre periodos de transición hasta de diez años, y es de esperarse que lo mismo ocurra en los acuerdos con países latinoamericanos, empezando por México; se requiere tiempo para que ciertas industrias y otros sectores de la economía se adapten a las nuevas circunstancias.

El bloque asiático

Japón, con su enorme potencial en términos de producción y mercado, desempeña cada vez más un papel decisivo en el nuevo escenario mundial, en consonancia con ese poderío económico.

No obstante, en ciertos aspectos ese país es el más débil de los tres protagonistas de la economía mundial, tomando en cuenta que por el momento no se avizora la creación en torno suyo de un bloque tan sólido como la CEE, porque no lo desea y porque además su territorio carece de combustibles y de otras materias primas indispensables, lo cual lo hace más dependiente del resto del mundo, en comparación con las otras potencias económicas.

Según declaraciones del propio gobierno nipón, Japón amplía sus relaciones económicas y aumenta sus inversiones en los países asiáticos, pero no tiene intenciones de establecer vínculos como los que se dan en la CEE. Ese país insiste en sus propósitos de incrementar sus relaciones económicas dentro del régimen de libre comercio del GATT, y considera que mantener ese sistema contribuirá al desarrollo de la economía global.

Por ello, aunque Japón ve el sureste asiático como su esfera natural de influencia —de la misma manera que Estados Unidos hace lo propio con América Latina y el Caribe— el gobierno nipón se resiste a manifestar apoyo a una iniciativa de grupo que, por lo demás, Estados Unidos no contempla con buenos ojos: ante el surgimiento de bloques económicos en Europa y Norteamérica, los países del sureste asiático, orientados a la exportación y agrupados en la ASEAN,⁹⁰ temerosos de ser dejados al margen en

⁹⁰ Asociación de las Naciones del Sureste de Asia: Indonesia, Tailandia,

un mundo en el que continentes enteros probablemente restringirán el acceso a sus mercados, analizan las ventajas de formar una red comercial asiática —que en principio excluiría a Estados Unidos— dirigida por Japón, la fuerza dominante en la zona desde hace años.

Aunque se menciona que la nueva economía del área asiática podría incluir parte del norte de China, Corea del Norte y el oriente de la URSS, esto quizá no cristalice, porque a pesar de la creciente importancia de los vínculos de Japón con los países asiáticos, su relación con Estados Unidos sigue siendo esencial en su política internacional, del mismo modo que para Estados Unidos es esencial su relación con Japón. Esto da idea de la diversidad y complejidad del papel internacional de Japón.

La administración Bush programa reducir en más de quince mil efectivos las tropas en el este de Asia para fines de 1992, lo cual es un indicio claro de que la presencia militar estadounidense decrece en la zona.

En la reunión de la ASEAN llevada a cabo en Kuala Lumpur en julio de 1991, el ministro japonés de Relaciones Exteriores, Taro Nakayama, se refirió a la presencia militar de Estados Unidos en Asia como “un elemento indispensable para la estabilidad de la zona”. Y es que, pese a lo acontecido en los países de Europa Oriental y en lo que fue la Unión Soviética, Japón está plenamente consciente de su propia vulnerabilidad y considera que el mundo sigue siendo peligroso; en consecuencia, desea continuar al abrigo de la protección estadounidense, lo cual implica que no accederá a formar un bloque comercial en el área del que quede excluido Estados Unidos.

Por su parte, la Organización de la Cuenca del Pacífico parece estar un poco a la expectativa de lo que ocurra en Europa y en América del Norte; siendo así, no se sabe a ciencia cierta cuál será su evolución ni si, de manera paralela —o incluso alternativa—, surgirá una “cuenca asiática”, a la manera sugerida por la ASEAN.

El bloque asiático que se perfila alrededor de Japón —mediante sus relaciones comerciales, sus inversiones y la ayuda que concede a las economías más dinámicas de la zona—,⁹¹ es el más reducido

Singapur, Malasia, Brunei y Filipinas.

⁹¹ En 1990, pese a los problemas internos, por decimocuarto año consecutivo las

Cuadro 14
RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES (excluyendo el oro)
DISTRIBUCIÓN POR GRUPOS DE PAÍSES

	<i>Millones de DEG</i>				<i>Participación porcentual</i>			
	1980	1988	1989	1990	1980	1988	1989	1990
Total	321 244	542 921	590 936	635 774	100.0	100.0	100.0	100.0
Países desarrollados	185 997	353 064	382 187	414 067	57.9	65.0	64.7	65.1
Grupo de los Siete	127 787	231 532	251 393	261 527	39.8	42.6	42.6	41.1
Estados Unidos	12 228	27 305	48 358	50 791	3.8	5.0	8.2	8.0
Canadá	2 384	11 437	12 217	12 544	0.8	2.1	2.1	2.0
Japón	19 316	71 879	63 887	55 179	6.0	13.2	10.8	8.7
Francia	21 436	18 849	18 728	25 851	6.7	3.5	3.2	4.0
RFA	38 099	43 492	46 196	47 729	11.9	8.0	7.8	7.5
Italia	18 132	25 797	35 551	44 232	5.6	4.8	6.0	6.9
Reino Unido	16 192	32 773	26 456	25 201	5.0	6.0	4.5	4.0
los otros 15 países desarrollados	58 210	121 532	130 794	152 540	18.1	22.4	22.1	24.0
países subdesarrollados	133 518	134 943	153 029	170 788	41.6	24.9	25.9	26.9
Africa	14 956	7 384	9 049	11 503	4.7	1.4	1.5	1.8
Asia	27 973	55 432	64 165	76 064	8.7	10.2	10.9	12.0
Europa	4 790	9 527	14 436	15 112	1.5	1.8	2.5	2.4
Medio Oriente	55 317	40 339	41 009	36 665	17.2	7.4	6.9	5.8
América	30 482	22 261	24 371	31 443	9.5	4.1	4.1	4.9
Prov.china de Taiwán*	1 729	54 913	55 719	50 919	0.5	10.1	9.4	8.0

* Se considera separadamente debido a que en la década de los ochenta acumuló grandes eservas -por el excelente desempeño de su sector externo-, sólo superadas por la de Japón. La inclusión de la provincia china de Taiwán en el grupo de los países subdesarrollados, distorsionaría las cifras correspondientes al mismo.

FUENTE: Fondo Monetario Internacional, *Estadísticas financieras internacionales*, Anuario 1991, Washington, 1991.

de los tres, aunque al mismo tiempo es el de crecimiento más acelerado. Se calcula que a este bloque correspondería en el futuro 15% del PIB mundial, en comparación con 25% de la CEE y otro tanto para Norteamérica.

De la misma manera que no se percibe en breve la constitución de un bloque económico asiático —con características similares a las de la CEE—, tampoco está claro el surgimiento de una zona yen, esto es, que en el corto plazo la divisa japonesa llegue a desempeñar una función tan trascendente como la del DM en Europa.

Empero, algunas publicaciones hablan ya de un bloque del yen, refiriéndose a seis de los países con más rápido crecimiento en el área: Taiwán, Hong Kong, Tailandia, Malasia, Singapur e Indonesia; los cuales, según se afirma, generaron en 1991 más crecimiento económico real que la CEE o que las economías combinadas de Norteamérica.⁹²

Aunque los bancos japoneses han promovido el uso del yen y éste se utiliza cada vez más como moneda internacional, su papel no es tan destacado como cabría esperar a la luz de los brillantes logros económicos de Japón. A mediano y largo plazo, sin embargo, existe la certeza de que el yen adquirirá mayor categoría.

La utilización del yen ha aumentado porque desde hace algunos años Japón ha tenido un cuantioso superávit en su balanza en cuenta corriente. Por otra parte, desde 1987 el nivel de sus reservas monetarias internacionales es el más elevado del mundo: 63 887 y 55 179 millones de DEG en 1989 y 1990, respectivamente; esto es, 10.8 y 8.7% de las reservas monetarias internacionales (véase el cuadro 14). En 1989, sus residentes habían acumulado activos externos netos por 290 mil millones de dólares, en comparación

compañías japonesas superaron la inversión estadounidense en las economías de más rápido crecimiento en la zona, en algunos países hasta en proporción de diez a uno. En los últimos cinco años, Japón ha invertido 26 800 millones de dólares en las ocho economías de más rápido crecimiento de Asia (en comparación con 7 400 millones de dólares por parte de Estados Unidos); esto además de la cuantiosa ayuda oficial al desarrollo canalizada por el gobierno japonés. (Bill Powell, "Sayonara America", *Newsweek, The International Newsmagazine*, vol. CXVIII, núm. 6, Newsweek, 5 de agosto de 1991, p. 15.)

⁹² *Ibid.*, p. 14.

con un promedio de 30 mil millones de dólares en la primera mitad de los años ochenta. En esa década las salidas netas de capital a largo plazo se financiaron en parte mediante la afluencia de capital a corto plazo, lo que refleja el gran papel que desempeña el país como intermediario financiero internacional.⁹³

El uso del yen ha sido estimulado por factores semejantes a los apuntados en el caso del DM:

- La baja tasa de inflación registrada en Japón en los años ochenta y el hecho de que la política monetaria del país adquirió credibilidad en el nivel internacional.

- La liberalización de los mercados financieros japoneses y la eliminación de los controles a las corrientes de capital.

- El aumento de la proporción de la exportación mundial correspondiente a Japón; la gran participación de los productos manufacturados especializados en la exportación japonesa, y el incremento de la relación entre la exportación de Japón a los países subdesarrollados de Asia y el total de la exportación japonesa.⁹⁴

De más está decir que en Nueva York, Londres y Tokio, los tres principales centros financieros del mundo, la moneda predominante que se comercializa en los mercados interbancarios de divisas sigue siendo el dólar estadounidense; no obstante, entre 1980 y 1989 la proporción correspondiente al yen aumentó en Nueva York de 5 a 12%, lo cual revela el ascenso de la importancia del yen como unidad de cuenta y medio de cambio.

Otro indicador es su utilización por parte de los bancos centrales para intervenir en los mercados de divisas. El DM y el dólar son las principales monedas de intervención en el SME; no obstante, el uso del yen con esos fines por parte de las autoridades monetarias estadounidenses, aumentó de 12% en los primeros años de la década de los ochenta, a 40% al final de la misma.

Lo más determinante para la existencia de una zona yen sería su amplio uso para transacciones internacionales en un área. Al respecto, se advierte que su utilización comercial y financiera por

⁹³ George Tavlas y Yuzumu Ozeki, *The Japanese yen as an international currency*, Occasional paper 90, Washington, FMI, enero de 1992, 56 pp.

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 7-16.

parte de los países asiáticos ha aumentado de manera considerable. La proporción de la deuda denominada en yenes para esos países aumentó casi 100% en la década de los ochenta, llegando en 1989 a cerca de 40%, con lo cual el yen ha desplazado al dólar como principal moneda de denominación de la deuda en Asia.

En los cuadros 11, 12 y 13, que aparecen en la sección dedicada al DM, pueden encontrarse los datos correspondientes a Japón como exportador mundial, la proporción del yen en las tenencias oficiales de divisas y el peso creciente del mismo en la canasta que se utiliza para calcular el valor del DEG. De allí se desprende, como en el caso de la divisa alemana, la trascendencia de Japón y de su moneda en el nivel internacional.

Puede afirmarse entonces que el yen cumplirá una función cada vez más significativa a escala continental y mundial, pues de hecho están presentes factores que hace de él una moneda internacional, fundamentalmente la creciente proporción del comercio mundial que corresponde a Japón y el papel de éste como intermediario financiero y principal acreedor internacional.

Sin embargo, existen también factores que inhiben su papel internacional. En otros aspectos, la importancia del yen no es comparable a la del DM: 80% de la exportación de la RFA se denomina en DM, en tanto que apenas 40% de la exportación japonesa a países del sureste de Asia se denomina en yenes.

En 1989, todavía la mitad de las reservas de los países de Asia se denominaban en dólares, 18% en yenes y 15% en DM. En contraste, 25% de las reservas de los países europeos se denomina en DM y sólo 5% en yenes.⁹⁵

Estas circunstancias determinan que por el momento parezca aún desdibujada la posibilidad de que surja en un plazo más o menos corto una *zona yen*, a semejanza de la *zona dólar*.

Esperamos que lo expuesto en las páginas de este apéndice sirva al propósito de ubicar mejor la situación de la CEE, sobre todo en lo que respecta al posible impacto del desarrollo de los otros bloques en su evolución.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 40.

El presente trabajo resulta de gran utilidad e interés en momentos en que está cada vez más próxima la formación de bloques económicos regionales, ya que aborda el tema del proceso de integración del más consolidado de esos bloques, la Comunidad Europea, centrándose en los pormenores de su unión monetaria —indispensable para alcanzar una plena unión económica— hasta llegar al controvertido Tratado de Maastricht. Al respecto, la autora vislumbra ya que lo allí acordado habría de enfrentar serios obstáculos para su realización, dado el contexto mundial de incertidumbre y recesión económica, que hacía temer por la cristalización de la unión económica y monetaria europea.



Alma Chapoy Bonifaz, licenciada en Economía por la UNAM, es autora de varios libros, entre ellos: *Problemas monetarios internacionales*; *Empresas multinacionales, instrumento del imperialismo*; *Ruptura del sistema monetario internacional*, así como de artículos aparecidos en revistas especializadas como *Problemas del Desarrollo* y *Politica Internazionale*, además de opiniones, comentarios, notas críticas, reseñas bibliográficas y traducciones.